

Tommi Varsala

MARKKINOIDEN KUULEMINEN JULKISEN HANKKEEN VALMISTELUSSA

Diplomityö
Rakennetun ympäristön tiedekunta
Tarkastajat: professori Arto Saari,
projektipäällikkö Juha-Matti Junnonen
Maaliskuu 2020

TIIVISTELMÄ

Tommi Varsala: Markkinoiden kuuleminen julkisen hankkeen valmistelussa
Diplomityö
Tampereen yliopisto
Rakennustekniikan diplomi-insinöörin tutkinto-ohjelma
Infrarakentaminen
Maaliskuu 2020

Julkiset hankinnat ovat julkisten hankintayksiköiden tekemiä hankintoja, joita he tekevät organisaationsa ulkopuolisilta tahoilta. Julkiset hankinnat ovat merkittävä menoerä valtion budjetissa, jonka takia niihin liittyvien kustannussäästöjä tuovien mahdollisuuksien tutkiminen on tarpeellista. Koska julkisten hankintojen tekemisestä on säädetty Suomen laissa, on julkisten hankintayksiköiden mahdollisuudet kustannussäästöjä tuovien ratkaisujen kehittämiseen rajalliset. Looginen lähtökohta on kehittää hankintayksiköiden toimintaa hankintojen valmisteluvaiheessa, jonka aikaisesta toiminnasta ei hankintalaissa säädetä kuten kilpailutusvaiheessa. Eräs tapa kehittää toimintaa, on huomioida markkinatoimijoiden näkemykset yksittäisestä hankinnasta tai kokonaisuudesta hankkeesta jo siinä vaiheessa, kun tarjouspyyntöasiakirjoja ollaan vasta laatimassa. Tässä tutkimuksessa käsiteltiin hankintayksiköiden toimintaa julkisten rakennushankkeiden ja rakennusurakoiden kilpailutuksen valmisteluvaiheessa.

Markkinoiden kuulemisella tarkoitetaan markkinatoimijoiden informointia sekä heidän kanssaan käytävää vuoropuhelua hankkeen tai hankinnan valmisteluvaiheessa. Menettelyn on katsottu olevan hyödyllinen sekä tilaaja- että tarjoajaorganisaatioille. Markkinoita kuulemalla voidaan edesauttaa aidon ja tuloksellisen tarjouskilpailun syntymistä sekä mahdollistaa kustannustehokkaiden ja tavoitteita vastaavien hankintojen tekeminen. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää julkisten hankkeiden valmisteluvaiheessa markkinatoimijoiden kanssa käytävän vuoropuhelun ja informoinnin parhaita käytäntöjä; millä tavoin toteutettava markkinoiden kuuleminen tuottaa parhaiten lisäarvoa hankkeen kilpailuttamiselle ja toteuttamiselle.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen ja se koostuu kirjallisuustutkimuksena toteutetusta teoriaosioista sekä tätä täydentävästä case-tutkimuksesta. Kirjallisuustutkimusosuus käsittelee markkinoiden kuulemisprosessia osana julkisia hankintoja, informointiin ja vuoropuheluun käytettyjä menetelmiä ja käytäntöjä sekä julkisten hankkeiden ja hankintojen valmisteluvaiheen tärkeimpiä tehtäviä. Case-tutkimus toteutettiin haastattelu- ja kyselytutkimuksena. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina, joissa haastateltavina oli kolmen eri Väyläviraston väylähankkeen ja kahden ratahankkeen osalta projektinjohdollisessa tehtävässä toimineita henkilöitä. Kyselytutkimusta käytettiin tutkimusmenetelmänä tarjoajaorganisaatioiden näkökulman selvittämiseen ajankohtaisissa case-hankkeissa.

Diplomityön keskeisenä tuloksena selvitettiin parhaita konkreettisia käytäntöjä markkinoiden kuulemiseksi tulevaisissa Väyläviraston hankinnoissa. Tuloksena muodostettiin lista hankintayksiköiden tarpeista ja tavoitteista valmisteluvaiheessa, jotta markkinoiden kuulemisen ja tarvittavien toimenpiteiden tarvetta ja laajuutta voitaisiin arvioida paremmin. Lisäksi kuvattiin erilaisten markkinoiden kuulemiseksi soveltuvien menetelmien osalta aidosti lisäarvoa tuottavia käytäntöjä, joiden systemaattinen noudattaminen sujuvoittaa prosessia sekä mahdollistaa parempien tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisen ja lopulta parempien tarjousten saamisen. Selkeämpien tarjouspyyntöasiakirjojen ja parempien tarjousten myötä todennäköisyys sille kasvaa, että varsinainen sopimusvaihe on sujuvampi ja lopullinen tuote aiempaa laadukkaampi.

Avainsanat: markkinakartoitus, markkinavuoropuhelu, julkiset hankinnat, hankintatoimi, hankevalmistelu, infrarakentaminen, väylähankkeet, rakennuttaminen, projektinjohto, case-tutkimus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

ABSTRACT

Tommi Varsala: Market dialogue in the early stage of public procurement
Master's Thesis in Civil Engineering
Tampere University
Degree Programme in Civil Engineering, MSc (Tech)
Municipality Engineering
March 2020

Public procurements are procurements made by public organizations outside their own organization. Public procurements are a major expenditure in the state budget, which makes it necessary to explore the potential for cost saving opportunities associated with them. As public procurements are a subject of regulation, the opportunities for clients to develop cost-saving solutions are limited. The logical starting point is to improve the methods used by contracting authorities during the pre-procurement phase, which are not regulated as they are in the tendering phase. One way to improve the practices is to take into account the views of market participants before the tendering phase begins. Before the point of publishing the contract notice. This study dealt with the practices of contracting authorities in the pre-procurement phase of public procurements in the field of construction.

Market sounding means informing market participants and engaging in dialogue with them during the pre-procurement phase. The procedure has been found to be beneficial to the clients as well as to the bidder organizations. Market sounding can contribute to the emergence of a genuine and effective bidding process and enable cost-effective procurements that achieve the goals of the client. The goal of this study was to identify best practices for dialogue with market participants and informing them during the pre-procurement phase in public procurements; the way in which the market consultation will bring the best added value to the procurement and execution of the project.

The research is qualitative in nature and consists of a theoretical section in the form of a literature study and a complementary case study. The Literature section deals with the market sounding process, methods and practices of informing and dialogue, and key tasks for a contracting authority in the pre-procurement phase. The Case study was implemented as an interview study and questionnaire surveys. The interviews were carried out as theme interviews, where the interviewees were persons working in project management positions for three different road construction projects and two railway projects. The questionnaire survey was used as a research method to determine the perspective of the bidding organizations in the case projects.

As a major result of the Master's thesis, the best practices for market sounding process in future procurements were identified. One of the results was a list of identified needs and objectives of the contracting authorities during the pre-procurement phase, in order to better assess the need and scope of market sounding and necessary practices. Also, as a result, some best practices for various market sounding methods were identified. These methods will add more value for the procurement as they will help to streamline the process and allow for better tender documentation and ultimately better tenders. With clearer tender documentation and better tenders, the likelihood of a more straightforward contractual phase and higher quality of the final product increases.

Keywords: market sounding, public procurements, procurement planning, civil engineering, infrastructure, construction management, project management, case study

The originality of this thesis has been checked using the Turnitin OriginalityCheck service.

ALKUSANAT

Tämä diplomityö tehtiin syksyn 2019 ja kevään 2020 aikana yhteistyössä Proviko Oy:n, Väyläviraston ja Tampereen yliopiston kanssa. Aiheen valintaan vaikutti keskeisesti tarve selvittää markkinoiden kuulemiseen liittyviä käytäntöjä, eikä ainoastaan siksi, että aiheen syvällinen ymmärtäminen on tärkeää rakennuttaja- ja projektinjohtokonsultin työssä, vaan myös siksi, että aihe on merkityksellinen myös isossa mittakaavassa. Aiheen aikaisempi tutkimus on ollut vähäistä siitä huolimatta, että käytäntöön viedyt lisäarvoa tuottavat toimintatavat voivat tuoda potentiaalisesti merkittäviäkin säästöjä julkisiin hankintoihin.

Haluan kiittää diplomityöni vastuuhjaajaa, professori Arto Saarta Tampereen yliopistosta. Proviko Oy:n osalta osoitan kiitokseni Hannu Kokkoselle ja Antti Virralle, jotka auttoivat tutkimusmateriaalin hankinnassa ja tutkimuksen toteuttamisessa erittäin paljon. Kiitos myös niille henkilöille Väylävirastossa, jotka välittivät viestejä eteenpäin tai toimitivat aineistoa työn tekemiseksi. Kiitokset perheelleni tuesta opintojen aikana. Erityiskiitokset kuuluvat opiskelukavereilleni edesmenneessä Tampereen teknillisessä yliopistossa: Iso-Jaakko (JJ), Pikku-Jaakko (JV), Eero, Esa ja Ville. Loppuun kiitos myös Sannille tsempeistä.

Tampereella, 24.3.2020

Tommi Varsala

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet	2
1.3 Diplomityön rakenne	3
2. MARKKINOIDEN KUULEMINEN JULKISISSA HANKINNOISSA.....	5
2.1 Terminologia	5
2.2 Lähtökohdat ja perustelut	6
2.2.1 Markkinoiden kuulemistarve.....	7
2.2.2 Julkisen ja yksityisen sektorin välinen kumppanuus	9
2.3 Markkinoiden kuuleminen ja julkinen hankintalaki	12
2.4 Markkinoiden kuulemisessa hyödynnettävät menetelmät.....	13
2.4.1 Toimittajaverkoston kartoitus	14
2.4.2 Markkinoiden informaatiotilaisuus	15
2.4.3 Hankintayksikön toteuttama sähköinen kysely	18
2.4.4 Kahdenväliset markkinavuoropuhelut.....	19
2.4.5 Tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointi.....	21
3. JULKISEN HANKINNAN VALMISTELU	23
3.1 Julkiset hankinnat ja hankintamenettelyt	23
3.1.1 Julkisten hankintojen kynnysarvot.....	24
3.1.2 EU-hankintamenettelyt.....	24
3.2 Toiminta julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa	30
3.2.1 Toteutusmallin määrittäminen	33
3.2.2 Hankintojen riskienhallinta	37
3.2.3 Tarjoajan soveltuvuusvaatimukset	39
3.2.4 Tarjousten vertailuperusteet.....	40
4. CASE-TUTKIMUS.....	43
4.1 Tutkimusmenetelmät.....	43
4.1.1 Case-tutkimus.....	43
4.1.2 Teemahaastattelut ja kyselyt.....	45
4.2 Case-tutkimusaineisto ja sen kerääminen	49
4.2.1 Case 1 – E18 Turun kehätie, Kausela-Pukkila	49
4.2.2 Case 2 – Hailuodon kiinteä yhteys	50
4.2.3 Case 3 – Vt12 Lahden eteläinen kehätie.....	53
4.2.4 Case 4 – Ratahankkeet.....	54
4.3 Case-tutkimuksen havainnot	57
4.3.1 Markkinoiden kuulemisen tavoitteet	58
4.3.2 Markkinoiden kuulemisen valmistelu, tarkoitus ja vaikutukset	61
4.3.3 Markkinoiden kuulemisen toteutus	67
5. TUTKIMUSTULOSTEN POHDINTA	74
5.1 Keskeiset tulokset ja niiden vertailu aiempiin tutkimuksiin	74
5.1.1 Markkinoiden kuulemisprosessin kehityskohteet	74
5.1.2 Hankintayksikön ja tarjoajan välisen vuorovaikutuksen hyödyntäminen	79

5.2 Tutkimuksen luotettavuus ja tulosten yleistettävyys	82
6.JOHTOPÄÄTÖKSET	83
6.1 Parhaat käytännöt markkinoiden kuulemiseksi.....	83
6.2 Jatkotutkimusehdotukset.....	85
LÄHTEET	86
LIITE A: CASE 1 - KYSYMYSLÖMAKE MARKKINAINFOTILAIKUUTEEN OSALLISTUNEILLE.....	89
LIITE B: CASE 2 - KYSYMYSLÖMAKE MARKKINAINFOTILAIKUUTEEN OSALLISTUNEILLE.....	91
LIITE C: CASE 2 - KYSYMYSLÖMAKE SÄHKÖISEEN KYSELYYN OSALLISTUNEILLE.....	93
LIITE D: HAASTATTELUTUTKIMUSTEN AGENDA.....	94

KUVALUETTELO

Kuva 1.	<i>Markkinoiden kuulemisprosessin sisältö, menetelmät sekä prosessissa kulkevan informaation suunta.....</i>	<i>6</i>
Kuva 2.	<i>Tulokset kysymykseen "Osaatko jo käyttää markkinakartoitusta ja -vuoropuhelua? (KEINO 2018)</i>	<i>7</i>
Kuva 3.	<i>Markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun käyttö Väylävirastossa (Väylävirasto 2019 a)</i>	<i>9</i>
Kuva 4.	<i>Avoimen menettelyn kulku (Kontio et al. 2017).....</i>	<i>26</i>
Kuva 5.	<i>Rajoitetun menettelyn kulku normaalitilanteessa (Kontio et al. 2017)</i>	<i>27</i>
Kuva 6.	<i>Esimerkki neuvottelumenettelyn kulusta (Kontio et al. 2017).....</i>	<i>29</i>
Kuva 7.	<i>Esimerkki kilpailullisen neuvottelumenettelyn kulusta (Kontio et al. 2017)</i>	<i>30</i>
Kuva 8.	<i>Hankintaprosessi ja sitä edeltävät vaiheet.....</i>	<i>31</i>
Kuva 9.	<i>Toteutusmallien vastuunjako (Muokattu lähteestä RT52-10801 2016)</i>	<i>34</i>
Kuva 10.	<i>Eri toteutusmallien soveltuvuus (Sweco PM Oy 2018)</i>	<i>34</i>
Kuva 11.	<i>Hankintalain (1397/2016) 122 §:n mahdollistamat tarjousten vertailuperusteet</i>	<i>41</i>
Kuva 12.	<i>Case-tutkimuksen yhteydessä tutkitut hankkeet.....</i>	<i>44</i>
Kuva 13.	<i>Sähköisen kyselyn kysymysten jakauma kategorioittain.....</i>	<i>52</i>
Kuva 14.	<i>Tarjoajaosapuolten näkemys markkinoiden yleisestä informaatiotilaisuudesta, E18 Turun kehätie, Kausela-Pukkila, STk -hanke (Case 1)</i>	<i>67</i>
Kuva 15.	<i>Tarjoajaosapuolten näkemys markkinoiden yleisestä informaatiotilaisuudesta, Hailuodon kiinteän yhteyden PPP-hanke (Case 2).....</i>	<i>69</i>
Kuva 16.	<i>Tavoitelähtöinen menetelmävalinta</i>	<i>81</i>

LYHENTEET JA MERKINNÄT

Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).
HILMA	Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. Yrityksen puolestaan saavat HILMAsta reaaliaikaista tietoa käynnissä olevista hankintamenettelyistä ja ennakkotietoa tulevista hankinnoista.
KHO	Korkein hallinto-oikeus.
KU	Kokonaisurakka. Urakkamuoto, jossa tilaaja tekee urakkasopimuksen yhden urakoitsijan kanssa, joka toteuttaa rakennustyön tilaajan suunnitelmilla.
PPP	Public Private Partnership. Hankintamalli, jossa yksityisen palveluntuottajan vastuulle kuuluvat hankkeen rahoitus, suunnittelu, toteutus sekä yllä-/kunnossapito. PPP-palvelusopimuksen kesto voi olla kymmeniä vuosia.
ST	Suunnittele- ja toteuta -urakka. Urakkamuoto, jossa urakoitsijan velvollisuuksiin kuuluu hankkeen suunnittelu ja toteutus.
STk	Kehitysvaiheen sisältävä suunnittele- ja toteuta urakka. Yhteistoiminnallinen urakkamuoto, jossa urakoitsijan velvollisuuksiin kuuluu hankkeen suunnittelu ja toteutus sekä tätä edeltävänä hankkeen kehitysvaiheen velvollisuudet.

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt julkiset hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019) Suomessa tehtiin vuonna 2018 julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevia ilmoituksia 17 022 kappaletta, mikä on arvoltaan noin 27,6 miljardia euroa. (HILMA 2018) Julkiset hankinnat ovat merkittävä menoerä, josta aiheutuvia kokonaiskustannuksia pyritään hallitsemaan monin eri keinoin. Koska julkisia hankintoja tehdessä kyse on julkisten varojen käytöstä, hankintayksiköiden tulee tarkkaan määrittää ja perustella hankinnan kohde ja tarve. Tämä on kuitenkin pitkälti hankintayksiköiden harkintavallassa, joten erityisen olennaiseksi kysymykseksi jää, miten verovarolla rahoitettuja hankintoja tehdään. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2019) Julkisia hankintoja tehdessä korostuu hankintayksiköiden osaaminen, mikä suurelta osin määrää hankintojen onnistuneen ja kustannustehokkaan läpiviennin.

Julkisista hankinnoista Suomessa on säädetty laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista ("hankintalaki") (1397/2016). Hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintalain tavoitteisiin voidaan pyrkiä monella eri tavalla. Yhdeksi käyttökelpoiseksi menetelmäksi on havaittu markkinoiden kuuleminen, informointi ja vuoropuhelu, julkisten hankintojen valmisteluvaiheessa.

Hankkeen tai hankinnan valmisteluvaiheen toiminnallaan hankintayksikkö pyrkii tavoitteidensa ja ominaisuuksiensa sekä hankekokonaisuuden tai yksittäisen hankinnan ominaisuuksien kannalta parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Nämä tavoitteet ja ominaisuudet ovat usein hankinnan alkuvaiheessa vielä epäselviä, jolloin voi olla tarkoituksenmukaista hyödyntää markkinatoimijoiden näkemyksiä näiden määrittämisessä. Markkinoita voidaan kuulla hankkeen tai yksittäisen hankinnan alkuvaiheessa eri menetelmin, joiden tarkoitus on täydentää toisiaan ja saattaa hankkeen tilaaja ja tarjoaja(t)

keskenään samalle tiedon tasolle ennen lopullisen tarjouspyynnön julkaisua. Näitä menetelmiä ovat muun muassa markkinoilla oleville toimijoille suunnattu yleinen informaatiotilaisuus (ns. "markkinainfo"), sähköinen kysely ja kahdenväliset markkinavuoropuhelut.¹

Markkinoiden kuulemisella tarkoitetaan sellaista hankintayksikön toimintaa, jossa pyrkii kartoittamaan markkinoilla olevia toimijoita ja selvittämään mitä toimijat voivat tarjota; millaisia resursseja on käytettävissä, millaiset soveltuvuusvaatimukset hankintayksikkö voi tarjouspyynnössään asettaa, jotta saataisiin aikaan kilpailua hankkeen toteuttajaksi kykenevien tarjoajien kesken, ja minkälaisia tuotteita tai palveluita ylipäättään on saatavilla. Kartoittaessaan markkinoiden kiinnostusta ja resursseja hankkeeseen, hankintayksikkö saa samalla arvokasta tietoa hankkeen toteuttamiseen liittyvistä menetelmistä, tuotevaatimuksista ja toteutusratkaisuista. Toisaalta, markkinavuoropuhelun kautta tarjoajien yritysten on mahdollista saada oman liiketoimintansa kannalta hyödyllistä tietoa tulevista mahdollisuuksista.²

1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet

Markkinoiden kuulemisesta hankintojen alkuvaiheessa ei ole toistaiseksi tehty julkisia opinnäytetöitä tai diplomitöitä tästä näkökulmasta. Aihe liittyy kiinteästi julkisten hankintojen kehittämiseen, joten tutkimuksessa hyödynnettävää aineistoa ja huomioon otettavia asioita löytyy muun muassa Suomen laista, tutkimusraporteista tai julkisia hankintoja koskevista oppaista. Aiheesta tehdyn aikaisemman tutkimuksen näkökulma on useassa tapauksessa ollut juridinen ja koskenut julkisia hankintoja yleisesti. Tässä tutkimuksessa keskitytään rakennushankkeiden kilpailutusten valmisteluvaiheessa käytävään julkisen hankintayksikön ja yksityisen yrityksen väliseen vuoropuheluun.

Diplomityön tavoitteena on tutkia julkisten hankkeiden valmisteluvaiheessa toteutettavan markkinoiden kuulemisen tarvetta, tavoitteita, rajoitteita ja toteuttamistapoja Väyläviraston ajankohtaisissa infrahankkeissa. Lisäksi tavoitteena on arvioida käytettävien menetelmien ja sovellettavien käytäntöjen kehittämisen edellytyksiä Väylävirastossa kilpailutettavissa hankkeissa tulevaisuudessa. Tutkimuksen tuloksena pyritään saamaan vastaus tämän diplomityön tutkimuskysymyksiin:

1. Miten luodaan aitoa vuorovaikutusta hankintayksikön ja tarjoajien välille?

¹ Henkilökohtainen tiedoksianto. Hannu Kokkonen, Proviko Oy. 10.9.2019

² Henkilökohtainen tiedoksianto. Antti Virta, Proviko Oy. 10.9.2019

2. Mitkä ovat tilaajan tavoitteiden ja hankkeen ominaisuuksien kannalta parhaat käytännöt markkinavuoropuhelun toteuttamiselle?
3. Mitä hyötyä markkinavuoropuhelusta on hankkeen tilaajalle ja tarjoajille?

Tutkimuskysymyksiin haetaan vastausta sekä kirjallisuustutkimuksen että tarjoajaosa-puolille tehtäviä kyselyitä ja tilaajaosapuolen kanssa käytäviä haastatteluita sisältävän case-tutkimuksen avulla. Case-tutkimuksen toteutus on kuvattu yksityiskohtaisesti kap-paleessa 4.

Tutkimuksessa on tarkoitus käsitellä vain hankinnan valmisteluvaiheeseen liittyviä kehit-tämisen mahdollisuuksia. Tutkimuksessa ei raportoida tarjousvaiheessa käytäviä neu-votteluja ja katselmuksia eikä hankkeeseen liittyvää vuorovaikutteista kehittämistä ja yh-teistyötä sopimuksen syntymisen jälkeen. Tämän tutkimuksen aihe rajautuu hankintayk-sikön toimintaan hankinnan kohteen ja toteutusmuodon määrittämisestä hankintailmoi-tuksen julkaisuun.

1.3 Diplomityön rakenne

Kappaleessa 1 (Johdanto) käsitellään tämän diplomityön taustaa, tarkoitusta, tavoitteita ja rakennetta. Tämän ohella esitellään Suomessa tehtävien julkisten hankintojen taus-taa, julkisen hankintalain tavoitteita sekä avataan markkinoiden kuulemisen sisältöä ja siihen liittyviä menetelmiä. Lisäksi esitellään tutkimuksen tutkimuskysymykset ja kuva-taan lyhyesti, millä tavalla kysymyksiin haetaan vastausta. Kappaleessa kerrotaan myös millä tavoin työn aihe on rajattu.

Kappaleessa 2 (Markkinoiden kuuleminen julkisissa hankinnoissa) käsitellään tässä ra-portissa käytetyn terminologian lisäksi tarvelähtöiset perustelut markkinoiden kuulemi-selle julkisissa hankinnoissa. Kappaleessa käsitellään kirjallisuustutkimuksen perus-teella selvitettyjä tyypillisiä markkinoiden kuulemisprosessissa käytössä olevia menetel-miä. Menetelmäkuvaukset on laadittu kirjallisuustutkimuksen ja henkilökohtaisten tiedon-antojen perusteella. Lisäksi kappaleessa avataan julkisen ja yksityisen sektorin välisen kumppanuuden ja hankintalainsäädännön keskinäistä suhdetta.

Kappaleessa 3 (Julkisen hankinnan valmistelu) käsitellään yleispiirteisesti julkisiin han-kintojen liittyvää ajantasaista lainsäädäntöä ja sen asettamia rajoitteita sekä lain mah-dollistamia hankintamenettelyjä. Lisäksi käsitellään hankekokonaisuuksien suunnitte-luun ja valmisteluun liittyviä hankintayksikön vastuulle kuuluvia toimenpiteitä alkaen yk-sittäisen hankinnan kohteen määrittelystä sekä hankkeen toteutusmallin selvittämisestä. Käsittely tarkentuu lopulta hankintatasolle, jossa käydään läpi ennen varsinaisen han-kintaproessin käynnistämistä selvitettäviä asioita.

Kappaleessa 4 (Case-tutkimus) kerrotaan case-tutkimuksen toteutus, menetelmät ja aineiston keräämiseen liittyvät asiat. Esitellään case-tutkimusaineisto, tehdyt kysely- ja haastattelututkimukset sekä tutkimuksen perusteella tehdyt havainnot teemoittain.

Kappaleessa 5 (Tutkimustulosten pohdinta) esitetään case-tutkimuksen keskeiset tulokset ja havainnot sekä tulosten pohjalta nousseet pohdinnat. Kappaleen 5 tulokset syntyvät kappaleen 2 ja 3 teoreettisen selvityksen pohjalta, sekä kappaleen 4 mukaisesti toteutetun case-tutkimuksen kautta. Lisäksi kappaleessa pohditaan tutkimusmenetelmien luotettavuutta ja tutkimustulosten yleistettävyyttä.

Kappale 6 (Johtopäätökset) koostuu tutkimuksen perusteella selvitettyjen markkinoiden kuulemiseksi hyödynnettävien parhaiden käytäntöjen kuvaamisesta. Lopuksi kappaleessa pohditaan, minkälainen jatkotutkimus voisi syventää tai haastaa tämän tutkimuksen perusteella saatuja tuloksia.

2. MARKKINOIDEN KUULEMINEN JULKISISSA HANKINNOISSA

Hankintalain (1397/2016) 65 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä ennen hankintamenettelyn aloittamista markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten ja antaa markkinatoimijoille tulevaa hankintaa koskevaa tietoa suunnitelmista ja vaatimuksista. Hankintalaki ei kuitenkaan ota kantaa markkinakartoituksessa tai -vuoropuhelussa käytettäviin menetelmiin, eikä sen sisältöön. Markkinoiden kuuleminen on osa hankinnan suunnittelua ja se sijoittuu ajallisesti varsinaista hankintamenettelyä edeltävään hankinnan valmisteluvaiheeseen. Hankinnan valmisteluvaiheen voidaan katsoa päättyvän siihen hetkeen, kun hankinta ilmoitus julkaistaan HILMAssa.

Markkinoiden kuulemisen avulla hankintayksikkö pyrkii parempaan markkinatuntemukseen, jotta se saisi paremman käsityksen siitä, miten hankinnan kohde kannattaisi tarjouspyynnössä määritellä. Hankinnan kohteen määrittelyssä voidaan hyödyntää esimerkiksi tietoja siitä, minkälaisia sopimusehtoja tai tuotteiden hinnoittelumekanismeja alalla esiintyy. Markkinoiden kuulemisesta saatavien tulosten perusteella hankintayksikkö voi myös arvioida sitä, millaisessa hankintamenettelyssä hankinta olisi parasta kilpailuttaa tai millaisista osista hankittava kokonaisuus koostuisi luontevasti. Jotta markkinoiden kuulemisesta olisi hankintayksikölle mahdollisimman paljon hyötyä, tulee hankintayksikön arvioida omaa hankintatarvettaan jo ennen kuulemisprosessin tekemistä. Hankintatarpeen määrittelyssä voidaan puolestaan käyttää apuna esimerkiksi asiakkaita, joiden käyttöön hankinnan kohteena oleva tuote tai palvelu on suunniteltu palvelemaan. (Hankinnat, 2016 a)

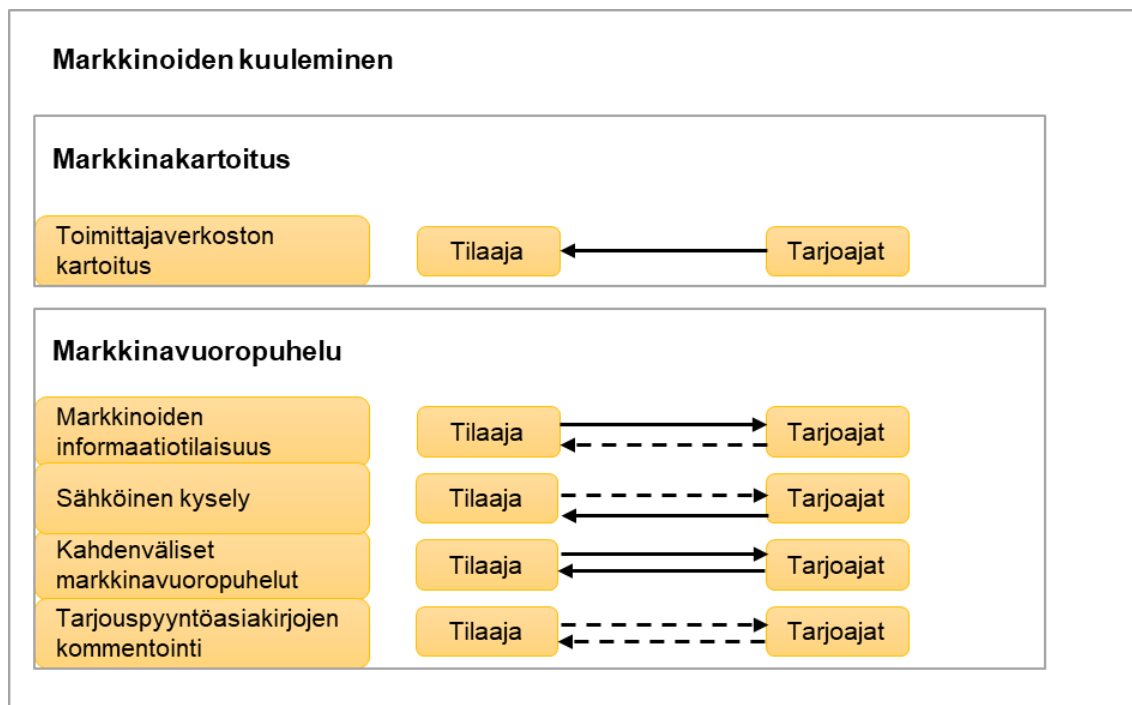
2.1 Terminologia

Suomessa voimassa olevat hankintalait tuntevat termin "*markkinakartoitus*", jolla tarkoitetaan laissa samaa asiaa, kuin alalla vakiintuneella termillä "*markkinavuoropuhelu*". Joissain yhteyksissä markkinavuoropuhelusta käytetään termejä "*markkinadialogi*", "*tekeminen dialogi*" tai "*tekeminen vuoropuhelu*". Samoja tai lähes samoja asioita tarkoittavat monenlaiset termit ja käsitteet aiheuttavat helposti sekaannuksia ja väärinymmärrystä, joten aiheen terminologia on syytä täsmentää tässä yhteydessä.

Tässä tutkimuksessa käsitteistöä on täsmennetty siten, että eri termit kuvaavat paremmin eri prosesseja ja menetelmiä. **Markkinakartoitus** on rajattu tarkoittamaan hankin-

tayksikön itse tekemää toimittajaverkoston kartoitusta ja **markkinavuoropuhelulla** tarkoitetaan hankinnan valmisteluun liittyvää vuorovaikutteista yhteistyötä ja kanssakäymistä, jossa informaatio liikkuu edes osittain molempiin suuntiin. **Markkinoiden kuulemisella** puolestaan tarkoitetaan kokonaisuutta, jossa hankintayksikkö hankkii tietoa markkinoilta julkisen hankkeen tai hankinnan valmisteluvaiheessa, eli markkinoiden kuuleminen sisältää sekä markkinakartoituksen että markkinavuoropuhelun.

Kuvassa 1 on selvennetty käsitteistöä markkinoiden kuulemisen, markkinakartoituksen ja markkinavuoropuhelun sekä niiden sisältämien, kappaleessa 2.4 käsiteltävien menetelmien osalta. Kuvassa nuolen suunnalla tarkoitetaan informaation suuntaa. Katkoviivan tarkoitus on tehdä ero aidosti aktiivisen vuorovaikutuksen ja passiivisen tiedon toimittamisen välille.



Kuva 1. Markkinoiden kuulemisprosessin sisältö, menetelmät sekä prosessissa kulkevan informaation suunta

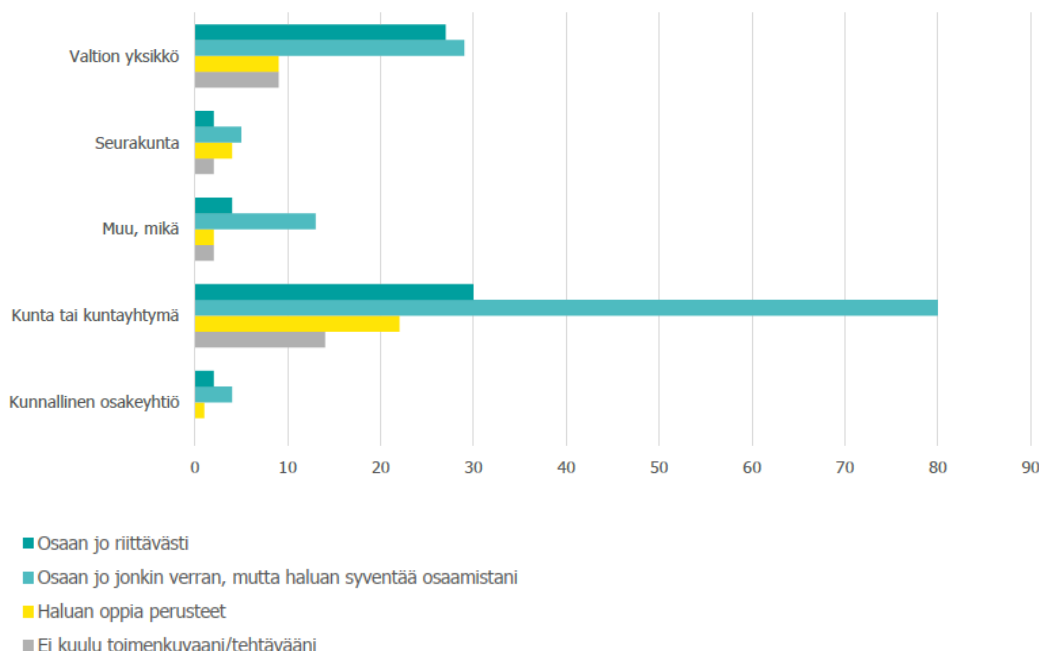
2.2 Lähtökohdat ja perustelut

Markkinoiden kuulemisen sisältöä tai menetelmiä ei ole hankintalainsäädännössä määriteltä, sillä markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun suunnittelu, valmistelu ja toteutus ovat kuulemisprosessin vaiheita, jotka toteutetaan jo ennen hankintaprosessin käynnistämistä. Tästä syystä lainsäädäntö ei juurikaan rajoita hankintayksikön mahdollisuuksia hyödyntää markkinoita hankinnan valmistelussa. Kokemukset markkinavuoropuhelun

hyödyntämisestä ovat lähes poikkeuksetta positiivisia (Väylävirasto 2019 a), mutta osaamista vuoropuhelun täyden potentiaalin saavuttamiseksi ei välttämättä useinkaan ole riittävästi.

2.2.1 Markkinoiden kuulemistarve

KEINO-osaamiskeskus toteutti 2.-19.9.2018 kyselyn aiheesta "Kestävien ja innovatiivisten hankintojen hankintaosaaminen" 270 vastaajalle, joista suurin osa työskenteli kunnissa, valtiolla tai kuntayhtymässä. Kyselyyn vastaajista 46 % teki hankintoja muun toimen ohessa ja 42 % päätoimisesti. Muut 12 % kyselyyn vastanneista oli hankintoihin asiantuntijan tai neuvonantajan roolissa osallistuvia. Kyselyllä selvitettiin muun hankintaosaamisen yhteydessä vastaajien näkemyksiä markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun käytöstä ja osaamisesta yksinkertaisella kysymyksellä; *osaatko jo käyttää markkinakartoitusta ja vuoropuhelua?* Kaikkien julkisen sektorin työnantajien osalta enemmistö vastaajista kertoi osanneensa jo jonkin verran, mutta haluavansa syventää osaamistaan. Seuraavaksi suurin määrä vastaajia kertoi osaavansa jo riittävästi, kun taas vähäisempi osa kertoi haluavansa oppia perusteet. (KEINO 2018) Vastausten jakauma on esitetty kuvassa 2.



Kuva 2. Tulokset kysymykseen "Osaatko jo käyttää markkinakartoitusta ja -vuoropuhelua?" (KEINO 2018)

Kyselyn avulla selvitettiin myös vastaajien tietämystä tai mielipidettä osaamisen nykytason ja kehittämistarpeiden osalta liittyen julkisten hankintojen vaikuttavuuteen ja sen ar-

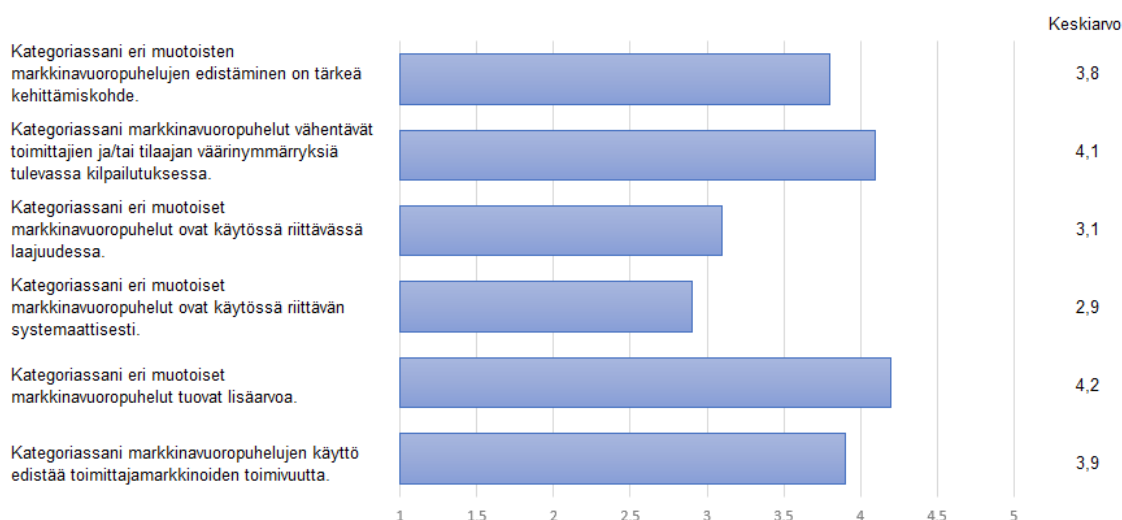
viointiin, elinkaarikustannusten huomiointiin, tutkimus- ja kehityshankkeisiin, riskienhallintaan sekä innovatiivisten ja kestävien hankintasopimusten laadintaan. Lisäksi vastaajilta kysyttiin tietämystä tai mielipiteitä hankintojen ympäristönäkökohtiin, sosiaalisiin näkökohtiin sekä taloudellisen vastuun huomioimiseen julkisten hankkeiden kilpailuttamisessa. Kaikissa teemoissa päätoimisesti, asiantuntijan roolissa tai muiden työtehtävien ohessa hankintoja tekevät vastaajat kertoivat haluavansa syventää osaamistaan, mikä puoltaa markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun osaamisen parantamista, sillä kaikkiin kyselyn teemoihin voidaan vaikuttaa parantamalla osaamista hankintojen valmisteluvaiheessa. (KEINO 2018)

Väylävirastossa keväällä 2018 toteutettu kysely markkinavuoropuhelun hyödyntämisestä hankkeiden valmistelussa antoi vastaavia tuloksia. Kyselyyn vastasi 18 kategoriasta ja tuotevastaa 15:stä eri kategoriasta. Kyselyssä kysyttiin millaisia kokemuksia (positiivisia ja negatiivisia) markkinavuoropuheluista on syntynyt vastaajan hankintakategoriassa. Taulukossa 1 on esitetty muutamia vastauksia. (Väylävirasto 2019 a)

Taulukko 1. Markkinavuoropuheluiden hyödyntäminen Väylävirastossa

+	"Hankinnan kohde/vaatimusmäärittely ovat täsmentyneet"
+	"Vuoropuhelu on aina hyödyllistä, kunhan se käydään ennen kilpailutusta"
+	"Positiivisia, edistää hankinnan kohteen kuvausta ja toimittajamarkkinoiden tietoisuutta tulossa olevasta hankinnasta"
+	"Ollaan koko ajan markkinoiden iholla"
+	"Toimittajat ovat halukkaita käymään näitä vuoropuheluita"
+	"Väärinymmärrysten väheneminen"
+	"Tarjouspyyntöjen tarkentuminen"
-	"Kaikki tarjoajat eivät osallistu"

Kyselyn vastausten avulla voidaan päätellä, että markkinavuoropuhelu vähentää väärinymmärryksiä ja ne tuovat lisäarvoa hankinnoissa. Alla olevassa kuvassa (kuva 3) on esitetty kyselyn tulosityhteenvedo kuuden eri kysymyksen osalta. Vastaukset annettiin asteikolla 1-5 sen mukaan, kuinka hyvin väittämät pitävät paikkaansa.



Kuva 3. Markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun käyttö Väylävirastossa (Väylävirasto 2019 a)

2.2.2 Julkisen ja yksityisen sektorin välinen kumppanuus

Yksityisellä sektorilla yksi organisaation menestymiseen vaikuttavista tekijöistä on yrityksen toimittajasuhteet ja eri organisaatioiden välisistä pitkäkestoisista yhteistyösuhteista on katsottu olevan lukuisia hyötyjä, jotka realisoituvat tietyissä olosuhteissa. Vesalaisen (2004) mukaan tilaus-toimitus -prosessien ja muun yhteistyön tavoitetaso ja suhteessa onnistumisen haasteet asetetaan korkeammalle kuin markkinasuhteissa. Tämä johtaa yksityisellä sektorilla siihen, ettei yritysten välinen kaupallinen suhde toteudu markkinasuhteen pohjalta, vaan kumppanuussuhteissa vaihdannan hinnoittelu toteutuu kumppanuussuhteen omien hinnoittelumekanismien pohjalta. Kumppanuussuhteiden hyödyistä kertoo myös se, että liiketoiminnan katteeksi muutettuna hyötyvaikutus on tuottavuushyötyjen suhteen johtanut jopa 10 – 30 %:n käyttökattotason tulosvaikutukseen. (Vesalainen 2004) Tästä näkökulmasta katsottuna mahdollisuus julkisen ja yksityisen sektorin väliseen kumppanuuteen palvelisi myös hankintalain tavoitteita julkisten varojen käytön tehostamisesta sekä laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemisestä. Toisaalta tiivis kumppanuussuhde hankintayksikön ja yhden yrityksen välillä ei vastaa hankintalain tavoitetta turvata myös muiden yritysten ja yhteisöjen tasapuolinen mahdollisuus tarjota palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Vaikka kumppanuus on haastava käsite yhdistää julkisiin hankintoihin, ei myyjän ja ostajan vuorovaikutus ei koske ainoastaan yksityistä sektoria. Julkisten hankintojen osalta vuorovaikutuksen tarve julkisen ja yksityisen sektorin välillä on kasvanut, johtuen osaltaan siitä syystä, että palveluja ja tavaroita ei enää tuoteta itse. Palveluiden tilaaminen

ulkopuolisilta toimijoilta vaatii huolellista koordinoitua ja keskitettyä palveluprosessin hallintaa. (Bovaird 2006) Julkisen hankintatoimen osalta pitkäkestoisten kumppanuuksien syntyminen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, sillä lainsäädäntö ja kilpailuttamisvelvoite aiheuttavat tälle sellaisia rajoituksia, joita ei yksityisellä sektorilla ole. (Essig & Batran 2005)

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden ja pitkäaikaisen yhteistyön rakentamiseen liittyy paljon käsitteellistä epäselvyyttä. Kumppanuutta pidetään yhteistyötä syvällisempänä käsitteenä, jolla tavoitellaan synergiaetuja tietoa, resursseja ja toimintakulttuureja yhdistämällä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012) Kumppanuudessa painotetaan ns. sosiaalisia ohjausvoimia, joita ovat muun muassa luottamus, hyvä tahto, yhteisen hyvän edistäminen, vastavuoroisuus, tietty arvopohja ja psykologinen sopimuksellisuus. (Viirakorpi 2004) Näiden elementtien yhdistäminen julkiseen hankintaan koetaan vaikeaksi, sillä lyhyet sopimusajat vaikeuttavat sopimuksellisen kumppanuuden syntymistä. Sopimukselliseen kumppanuuteen sisältyy tietty pitkäjänteisyys, joka usein edellyttää sopimukselta riittävää kestoä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012)

Sopimuksellisen kumppanuuden muotoja on erilaisia ja julkisissa hankinnoissa ne voivat tarkoittaa toisistaan selvästi eroavia yhteistyön muotoja. Rakennusosalalla julkisen ja yksityisen sektorin väliset kumppanuusjärjestelyt ovat mahdollisia esimerkiksi PPP-hankkeiden (Public Private Partnership) kohdalla, joissa yksityinen toimija vastaa hankkeen suunnittelusta, rakentamisesta, kunnossapidosta ja rahoituksesta sopimuksenmukaisen ajan. PPP-malli on esimerkki rakenteellisesta kumppanuusjärjestelystä, jossa julkisyhteisön ja yritysten yhteistoiminta järjestetään yhteisen yrityksen tai muun yksikön kautta (Holma & Sammalmaa 2018). Tällainen julkisten hankintojen yhteydessä tehtävät julkisen ja yksityisen sektorin väliset yhteistyösopimukset tai sekaomisteisessa yhtiössä harjoitettava yhteistyö on yleistynyt. Yhtiöiden perustamiseen liittyvistä asioista ei säädetä hankintalainsäädännössä, mutta näiltä yhtiöiltä tehtävät hankinnat kuuluvat kuitenkin lain piiriin. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012)

Hyvin toisen tyyppisenä sopimusperäisenä kumppanuusjärjestelynä on puitejärjestely, jolla tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta sellaisten hankintojen kilpailuttamisessa, joissa palvelun määrää ei ole tarkoituksenmukaista vahvistaa etukäteen. Puitejärjestelyn tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot. (Hankinnat 2016 b) Usean toimittajan kanssa tehty puitesopimus on kumppanuusjärjestelynä hyvin löyhä, mutta se mahdollistaa pitkän ajan kuluessa varautumisen todennäköisiin tuleviin hankintoihin.

Hankintalainsäädäntö vaikeuttaa kumppanuussuhteiden luomista huomattavasti, mutta ei kuitenkaan rajaa pois kaikkea julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä julkisten hankintojen eri vaiheissa. Taulukossa 2 on hankintalainsäädännön mahdollistamia kilpailutukseen sisällytettäviä yhteistyötä korostavia kehittämiselementtejä.

Taulukko 2. *Hankintalainsäädännön mahdollistamia kehittämiskumppanuuden menetelmiä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012)*

Menetelmä	Kumppanuutta vahvistava tekijä
Kehittäminen hankintayksikön ja palveluntuottajan yhteisenä konsortiona	<ul style="list-style-type: none"> Hankintayksikkö osoittaa kohteen tai ongelman ja pyytää teknisen ratkaisun ja tarjoajan oman kehityspanoksen sisältäviä tarjouksia. Hankintayksikkö maksaa bonuksia hyvästä ratkaisusta, jolloin palveluntuottaja voi saada rahoitusta kehityskustannuksiinsa.
Käänteinen kilpailutus	<ul style="list-style-type: none"> Hankintayksiköllä on tietty summa käytettävissä. Tarjousten vertailuperusteena on paras laatu, eli paras laatutarjous voittaa.
Tarjoukseen sisällytetään kehitysosio tai tarjouspyynnössä määritellään tietty osuus hinnasta käytettäväksi kehittämiseen	<ul style="list-style-type: none"> Kehitysosiolla voi olla kynnysmerkitys, kuten jokin prosenttiosuus laukupisteistä.
Tarjoajien esivalintamenettely	<ul style="list-style-type: none"> Hankintayksikkö asettaa tietyt esivalintakriteerit tai soveltuvuusvaatimukset, jotka tarjoajien on täytettävä. Kehittämiskokemukselle annetaan painoarvoa.
Neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely ja innovaatiokumppanuus	<ul style="list-style-type: none"> Mahdollistaa vuoropuhelun myös hankintaprosessin aikana. Hankintayksikkö voi yhdessä tarjoajan kanssa kartoittaa räätälöidyt ratkaisumallit, joiden kautta haluttu tavoite saavutetaan.
Suorahankinta	<ul style="list-style-type: none"> Hankintayksikkö hankkii suoraan pelkän tutkimus- ja kehittämispalvelun. Tutkimus on avointa ja sillä on laaja hyödynnettävyys.

Yksi mahdollisuus korostaa kumppanuussuhdetta julkisissa hankinnoissa, on kirjata hankintasopimukseen klausuuli, jossa yhteistyön teosta määrätään tietyn lopputuloksen saavuttamiseksi. Tällaisen yhteistoimintalausekkeen voidaan ajatella heijastelevan kohtuusajattelua, jossa kumppanuussuhde rakentuu lähtökohtaisesti juuri osapuolten hyötyjen ja haittojen kohtuulliselle tasajaolle. Toisaalta kumppanuusklausuulin voidaan

myös ajatella korostavan sopijapuolten välistä lojaliteettivelvoitetta, koska kumppanuus perustuu osapuolten väliseen luottamukseen. (Vedenkannas 2008)

Tämän tutkimuksen aihepiirissä (julkiset hankinnat) hankintalaki on aina sovellettavissa, jolloin julkisen sektorin ja yksityisen sektorin, hankintayksikön ja yritysten, välinen vuorovaikutus on rajoitettua. Käytännössä hanketta tai hankintaa tehdessä vapaamuotoisimman ja isoihin linjauksiin vaikuttavan vuorovaikutuksen on ajoitettava hankkeen tai hankinnan valmisteluvaiheeseen, sillä lain mahdollistamat menettelyt ovat hyvin säänneltyjä varsinaisen hankintaprosessin käynnistyttyä, hankintailmoituksen julkaisun jälkeen. Tästä syystä luottamuksellisten kumppanuussuhteiden luominen julkista hankintalakia noudattavan hankintayksikön ja yksityisen yrityksen välille on ajan ja sopimuksellisen jatkuvuuden puutteen vuoksi haasteellisempaa (Holma & Sammalmaa 2018).

2.3 Markkinoiden kuuleminen ja julkinen hankintalaki

Markkinoiden kuulemisen toteutus on rajattu laissa ainoastaan siten, että mikäli hankintalain 81 §:n (hankinnanvaraiset poissulkemisperusteet) kohdan 8 mukaisesti hankinnan valmisteluun osallistuneen ehdokkaan, tarjoajan tai tarjoajaan liittyvän yrityksen osallistuminen on vääristänyt kilpailua, eikä vääristymää ole mahdollista poistaa muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, voi hankintayksikkö päätöksellään sulkea ehdokkaan tai tarjoajan tarjouskilpailun ulkopuolelle. Ennen poissulkemista tarjouskilpailusta on ehdokkaalle tai tarjoajalle annettava mahdollisuus osoittaa, ettei sen osallistuminen hankinnan valmisteluun ole johtanut tasapuolisen ja syrjimättömän hankintamenettelyn vaarantumiseen.

Käyttäessään hankinnan valmistelussa ulkopuolisia ja riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia tai toimittajia, tulee hankintayksikön varmistaa menettelyissään, ettei näiden tahojen mukana oleminen johda kilpailun vääristymiseen eikä hankintalain 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn. Tällaisia kilpailun vääristymiseen tai syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn voidaan joutua, mikäli ulkopuolinen taho pääsee vaikuttamaan liikaa esimerkiksi siihen, miten hankinnan kohde kuvataan tarjouspyynnössä tai miten se ollaan ajateltu toteutettavan (Hankinnat 2016 a). Ulkopuolisilla ja riippumattomilla asiantuntijoilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi ulkopuolisia konsultteja tai asiantuntijoita, alan yrityksiä tai toisia hankintayksiköitä, joilla on kokemusta vastaavanlaisista hankinnoista.

Myös tarjoajaan liittyvän yrityksen osallistuminen hankinnan valmisteluun saattaa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan johtaa tarjoajien tasapuolisen syrjimättömän kohtelun periaatteiden vaarantumiseen. Esimerkiksi Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään

(KHO:2016:56)³ katsonut, että hankintayksikkö on toiminut oikein sulkiessaan suunnittelupalveluja tarjonneen yrityksen pois tarjouskilpailusta. Tässä tapauksessa tarjoaja ei itse ollut osallistunut hankinnan valmisteluun eikä avustanut hankintayksikköä muutoinkaan hankintamenettelyn aikana, mutta tarjoajan kanssa samaan konserniin kuulunut yritys oli toiminut suunnittelutajakonsulttina kyseisessä hankkeessa.

Jotta hankintayksikkö voisi varmistua siitä, ettei mikään ulkopuolinen taho pääse vaikuttamaan liikaa hankinnan tai tarjouspyynnön sisältöön, tulee sen laissa tarkoitettuna varmistustoimenpiteenä varmistaa osaltaan, että kaikilla ehdokkailla ja tarjoajilla on keskenään sama tieto hankinnasta. Markkinoiden kuulemisen aikana ja sen tuloksena saatu tieto on siis toimitettava myös kaikille muille ehdokkaille ja tarjoajille. Toisena varmistustoimenpiteenä hankintayksikön tulee myös tarjousten jättämisen määräaikaan asettaessaan huomioida, että valmisteluun osallistuneen ehdokkaan tai tarjoajan saama hankinnan valmistelun aikainen lisätieto on voinut saattaa sen etulyöntiasemaan muihin ehdokkaisiin tai tarjoajiin nähden. (Hankinnat 2016 c)

Hankintalaissa ja erityisalojen hankintalaissa on keskenään identtiset markkinoiden kuulemista käsittelevät säännökset, jotka tulivat uusina säännöksinä voimaan hankintalain uudistuksen yhteydessä vuonna 2017. Molempien hankintalakien osalta markkinoiden kuulemista koskevaa sääntelyä sovelletaan ainoastaan EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, mutta se ei kuitenkaan ole este markkinoiden kuulemiselle myös EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa. Hankintalain asettamat periaatteet kilpailun vääristymisestä, syrjimättömyydestä ja avoimuudesta pätevät myös EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa, joiden valmisteluvaiheessa käydään vuoropuhelua markkinatoimijoiden kanssa. (Väylävirasto 2019 a)

2.4 Markkinoiden kuulemisessa hyödynnettävät menetelmät

Kuullakseen markkinoita, hankintayksikkö voi käyttää suhteellisen vapaasti erilaisia keinoja, kunhan ne eivät johda kilpailun vääristymiseen. Hankintayksikkö voi itse selvittää markkinoilla olevia vaihtoehtoja, tai tehdä HILMAan tietopyynnön, jossa se pyytää kyseisen alan toimittajia käymään vapaamuotoista dialogia sen kanssa hankinnan kohteesta ja sen määrittelystä. Markkinoiden kuuleminen ei siten ole yksipuolista tiedonkeruuta markkinatoimijoilta hankintayksikölle, vaan kuulemisen aikana tai sen osana hankintayksikkö voi antaa tietoa toimijoille hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan. (Hankinnat 2016 a)

³ Korkein hallinto-oikeus. Vuosikirjapäätös (25.4.2016). Saatavissa: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1461313859580.html>

Väylävirasto (2019) on tunnistanut markkinoiden kanssa käytävällä vuoropuhelulla olevan seuraavia tunnuspiirteitä:

- Osallistuminen on täysin vapaaehtoista. Markkinavuoropuhelun käyminen ei ole edellytys tarjouskilpailuun osallistumiselle eikä toisaalta osallistumatta jättäminen sulje ketään pois tarjouskilpailusta.
- Markkinavuoropuhelun on tarkoitus olla informatiivista ideoiden jakamista osapuolten kesken eikä se ole ketään sitovaa.
- Markkinavuoropuhelun käymisellä pyritään sujuvoittamaan hankintaprosessia. Kun tiedetään osapuolten tahtotila sekä yritysten kapasiteetti, tiedetään paremmin mitä kannattaa kilpailuttaa ja milloin.
- Osallistuminen ja ideoiden jakaminen osapuolten välillä on täysin luottamuksellista, mikä takaa suojan kilpailutilanteelle ja ideoille.

Vuoropuhelun käyminen on avointa. Hankintayksikkö kertoo mitä ollaan tekemässä, miksi ja milloin.

2.4.1 Toimittajaverkoston kartoitus

Olennaisena osana hankinnan valmistelua hankintayksikkö voi hankinnan kohdetta, tarjouspyynnössä tarjoajille asetettavia soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksia ja tarjousten vertailuperusteita valmistellessaan suorittaa omatoimisesti toimittajaverkoston kartoituksen eli markkinakartoituksen. Markkinoiden kartoittaminen on hankintaa valmisteltaessa ensisijainen toimenpide, etenkin mikäli hankinta on ainutlaatuinen ja tavallisesta poikkeava, sillä hankinnan kohteen kannalta relevanteilla markkinoilla toimivien toimijoiden etukäteinen selvittäminen määrittää osaltaan sitä, mikä hankkeen kohde tulee olemaan ja onko hankkeen toteuttamiseksi olemassa toimijoita. Hankkeen kohteen määrittäminen on enimmäkseen hankintayksikön omassa hankintavallassa, mutta sen toteuttamiseksi on oltava toimijoita markkinoilla (Mäkelä 2011).

Toimittajaverkoston kartoitus ei ole vuorovaikutteista, vaan sen voi hankintayksikkö tehdä kokonaisuudessaan itse. Kartoitus antaa vastauksia siihen, millaisia toimijoita hankkeen toteuttamiseen liittyvillä markkinoilla toimii, eli mikä on toimijoiden lukumäärä, koko, historia ja maantieteellinen sijainti. Lisäksi markkinakartoituksella pyritään selvittämään, onko potentiaalisilla toimijoilla tosiasiallisia edellytyksiä toteuttaa suunniteltu hanke, millainen on markkinoilla toimivien yritysten resurssitilanne ja käytettävissä oleva kapasiteetti esimerkiksi henkilökunnan, kaluston tai toimitilojen osalta, ja mitä ovat olemassa olevien palveluiden hinnat. (Mäkelä 2011)

Toimittajaverkoston kartoitus ei varsinaisesti ole osa markkinavuoropuhelua, vaan se on sitä edeltävä vaihe, sillä menetelmänä se ei ole vuorovaikutteista kanssakäymistä markkinoilla olemassa olevien toimijoiden ja hankintayksikön välillä. Hankintayksikkö voi kartoittaa markkinoilla olemassa olevia toimijoita omatoimisilla tiedonhakua muistuttavilla selvityksillä, joissa hankintayksikkö etsii tietoa esimerkiksi keräämällä esitteitä, tekemällä tutustumiskäyntejä, kutsumalla toimittajia esittelemään tuotteitaan tai palveluitaan, käyttämällä riippumattomia asiantuntijoita tai muita viranomaisia, käymällä messuilla, koulu- tuksissa tai informaatiotilaisuuksissa, tutkimalla kirjallisuutta tai etsimällä tietoa internetin kautta (Kontio et al. 2017). Toisaalta hankintayksikkö voi kartoittaa markkinoita myös julkisen markkinakartoituspyynnön avulla. Yksinkertaisissa ja pienissä hankinnoissa, joiden toteuttamiseksi vaadittava markkina tunnetaan, voi hankintayksikön omatoiminen markkinakartoitus riittää varsin hyvin edullisena ja suoraviivaisena toimenpiteenä hankintaa valmistelevalle toimenpiteeksi, mutta monimutkaisemmissa hankinnoissa sitä voidaan hyödyntää varsinaista markkinavuoropuhelua valmistelevana vaiheena. (Mäkelä 2011)

2.4.2 Markkinoiden informaatiotilaisuus

Markkinoille suunnattu informaatiotilaisuus ("markkinainfo") on hankintayksikön järjestämä julkinen tiedotus- tai keskustelutilaisuus, jonne hankintayksikkö kutsuu potentiaalisia tarjoajia tai muita kiinnostuneita paikalle ottamaan selvää tulevasta hankkeesta tai hankinnasta. Markkinainfon on katsottu olevan hyvä keino tiedottaa tulevasta ja herätellä markkinatoimijoita. (Holma & Sammalmaa 2018)

Hankintayksikön näkökulmasta informaatiotilaisuus näyttäytyy ensimmäisenä kontaktina hankintayksikön ja potentiaalisten tarjoajien välillä. (Holma & Sammalmaa 2018) Markkinainfon ei ole tarkoitus olla yksityiskohtainen neuvottelu, josta saatavan informaation avulla hankintayksikkö voisi päätellä mitä tarjoajat todellisuudessa pystyvät tarjoamaan. Markkinainfo on enemmänkin yleisluontoinen tilaisuus ja sen pääasiallisena tarkoituksena on jakaa informaatiota hankintayksiköltä potentiaalisille tarjoajille. Tästä johtuen hankintayksikkö ei saa itse kovinkaan hyvää käsitystä esimerkiksi siitä, millaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja hankkeeseen voisi sisältyä. (Mäkelä 2011)

Holman & Sammalmaan (2018) mukaan informaatiotilaisuuksia järjestetään usein silloin, kun kyseessä on hankinnat, joiden toteuttajiksi markkinoilla on paljon toimijoita tai hankinnat, jotka hankintayksikkö ostaa ensimmäistä kertaa ulkopuoliselta toimijalta. Lisäksi motivaationa informaatiotilaisuuden järjestämiselle voi olla uuden näkökulman löytäminen toistuvaan hankintaan. (Holma & Sammalmaa 2018)

Kutsuminen markkinainfoon toteutetaan usein HILMA-järjestelmän kautta. (Mäkelä 2011) Tällöin kutsu toimii samalla ennakkoilmoituksena tulevasta hankkeesta. Ilmoituksessa on kuitenkin tehtävä selväksi, että kyseessä on kutsu informaatiotilaisuuteen, eikä ilmoituksella käynnistetä hankintaprosessia. Ilmoituksessa hankintayksikkö ilmoittaa muun muassa hankkeen ja kohteen perustiedot sekä tilaisuuden luonteen, sijainnin ja päivämäärän. Ilmoittautumiset tilaisuuteen tapahtuu ennalta määrättyä viimeistä ilmoittautumispäivää ennen, ilmoituksen yhteyteen jätetyn sähköpostin kautta.⁴

HILMA-järjestelmä ei kuitenkaan ole ainoa tapa tiedottaa informaatiotilaisuudesta, vaan on täysin sallittua tiedottaa siitä myös muissa kanavissa, kuten hankintayksikön nettisivuilla sekä suorien yritysytymien kautta. (Mäkelä 2011) Mikäli toimittajaverkoston kartoituksessa potentiaalisiksi tarjoajiksi tunnistettuja yrityksiä ei ole ilmoittautunut, on suora yhteydenotto yrityksiin sallittua ja suotavaa siltä varalta, että ilmoitus informaatiotilaisuudesta on jäänyt yrityksiltä huomaamatta. Tällä tavoin hankintayksikkö voi osallistaa myötävaikuttaa kilpailun syntymiseen.

Informaatiotilaisuuteen valmistautuminen alkaa tavoitteiden asettamisella, mikä on ensiarvoisen tärkeää toteuttaa huolellisesti. Lisäksi tulee pohtia, mitä lisäarvoa tilaisuus voisi mahdollisesti tuoda hankkeelle ja sen valmistelulle. Informaatiotilaisuudessa pääasia on informoida potentiaalisia tarjoajia, joten on tärkeää esitellä hankinnan keskeiset reunaehdot, eli sellaiset asiat, mistä hankintayksikkö ei voi joustaa. (Väylävirasto 2019 a)

Sekä hankintayksiköllä, että informaatiotilaisuuteen osallistuvalla yrityksellä on omat tavoitteensa tilaisuudelle. Taulukossa 3 on Holman & Sammalmaan (2018) mukaan eräitä keskeisiä tavoitteita, joita hankintayksikkö ja yritys saattavat asettaa informaatiotilaisuudelle.

⁴ Julkisten hankintojen ilmoituskanava, Hilma.

Taulukko 3. Informaatiotilaisuuden keskeisiä tavoitteita (Holma & Sammalmaa 2018)

Hankintayksikkö	Yritys
<ul style="list-style-type: none"> • Hankintayksikön esittäytyminen • Tutustuminen potentiaalsiin tarjoajiin • Hankkeesta tai hankinnasta tiedottaminen • Toimittajien kiinnostuksen selvittäminen • Kutsuminen muihin markkinoiden kuulemisprosessiin sisältyviin menetelmiin tai tilaisuuksiin 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutustuminen hankintayksikköön • Tutustuminen hankkeen tai hankinnan kohteeseen • Omien resurssien suhteuttaminen hankkeen tai hankinnan tarpeisiin • Verkostoituminen muiden potentiaalisten toimittajien kanssa • Alihankkijasuhteiden luominen • Ilmoittautuminen muihin markkinoiden kuulemisprosessiin sisältyviin menetelmiin tai tilaisuuksiin

Informaatiotilaisuuden keston vaikuttaa yleisesti ottaen hankintayksikön kokema tarve esitellä tulevaa hanketta tai hankintaa. Esimerkiksi ainutkertaisuus, harvinaisuus ja koko ovat informaatiotilaisuuden kestoa pidentäviä tekijöitä, sillä tavanomaisesta poikkeavien asioiden käsittelyyn on syytä varata aikaa. Holman & Sammalmaan (2018) mukaan tilaisuudessa voidaan käsitellä esimerkiksi seuraavia asioita:

- Hankinnan alustava kohde ja kilpailutettavan tuotteen tai palvelun sisältö
- Hankinnan suuruusluokka ja kilpailutettavan sopimuksen kesto
- Hankintamenettelyn aikataulu ja vaiheet
- Hankintamenettelyä koskeva sääntely
- Toimittajien soveltuvuutta koskevat vähimmäisvaatimukset

Sen lisäksi, että hankintayksikkö saa tiedotus- ja keskustelutilaisuuden myötä käsityksen hankinnan toteuttamismahdollisuuksista käytännössä, saa hankintayksikkö myös paremman käsityksen potentiaalisten tarjoajien määrästä sekä toimijoiden kiinnostuksesta hankkeeseen ja mielipiteestä sen sisältöön, ajateltuun toteutustapaan ja esimerkiksi hankkeen sisältämiin riskeihin. (Mäkelä 2011) Lisäksi informaatiotilaisuuden yhteydessä yrityksillä on mahdollisuus ilmaista kiinnostuksensa osallistua myöhemmin järjestettäviin kahdenvälisiin markkinavuoropuheluihin tai muilla menetelmillä toteutettavaan hankintayksikön ja yritysten väliseen vuorovaikutukseen. Markkinainfoon osallistuvien yritysten osallistuminen itse tarjouskilpailuun ei suinkaan ole itsestään selvää, vaan tilaisuuden kautta yritykset saavat mahdollisuuden arvioida todellisia resurssejaan ja kykyään vastata tulevan hankkeen tarpeisiin. (Holma & Sammalmaa 2018)

2.4.3 Hankintayksikön toteuttama sähköinen kysely

Suullisen informaatiotilaisuuden sijaan tai sen lisäksi hankintayksikkö voi laatia kirjallisesti toteutettavan tietopyynnön tai sähköisen kyselyn. Sähköisen kyselyn avulla hankintayksikkö pyrkii saamaan kommentteja ja kehitysehdotuksia valitsemiinsa kilpailutukseen liittyviin kysymyksiin. Lisäksi kyselyn tarkoituksena voi olla markkinatoimijoiden tarjoushalukkuuden tai -kyvykkyyden selvittäminen ja jakaa tietoa tulevasta hankinnasta. (Mäkelä 2011)

Kutsu tarjoajille toteutetaan samaan tapaan kuin muidenkin vuoropuhelun menetelmien osalta. Julkisten hankintojen kohdalla kutsu toteutetaan usein ennakkoilmoituksena HILMA-palvelussa, jossa pyydetään kaikkia halukkaita tarjoajia ilmoittautumaan mukaan sähköiseen kyselyyn. Mikäli kyselyä ennen on järjestetty esimerkiksi markkinainfotilaisuus, on hankintayksikkö voinut jo siellä pyytää tarjoajaosapuolia ilmoittautumaan kyselyyn. Kyselyn valmistelu edellyttää hankintayksiköltä jo riittävää tietoa tulevasta hankinnasta, sillä mitä täsmällisempiä kysymyksiä se osaa esittää, sitä täsmällisempiä vastauksia se voi odottaa. Tämän takaamiseksi tarjoajilla tulee olla riittävä tieto hankinnasta. Usein on nähty ehdottoman tärkeäksi jakaa tarjoajille ennakoon materiaalia kysymyksiin vastaamisen tueksi. Kysely voidaan toteuttaa usealla eri tavalla, kuten sähköpostitse, lomakkeella tai ulkopuolisen palveluntarjoajan kautta. Soveltuva tapa riippuu esimerkiksi siitä, millaisia kysymyksiä kysytään, kuinka paljon kysymyksiä on ja miten vastauksia halutaan hallinnoida.⁵

Markkinoilla on useita ulkopuolisia palveluntarjoajia, joiden kyselypohjat mahdollistavat vastausten kootun hallinnoinnin ja selkeät vastausvaihtoehdot. Hankintayksikön tulee räätälöidä kysymykset hanke- tai hankintakohtaisesti, sillä niillä tiedustellaan potentiaalisten tarjoajien näkemyksiä hankintayksikön alustaviin valintoihin. Kirjallisena toteutettu kysely markkinatoimijoille on neuvotteluihin verrattuna kevyempi tapa saada ratkaisuja hankinnan kaupallisiin tai teknisiin haasteisiin. Lisäksi kyselyn tulosten dokumentointi on suoraviivaisempaa, koska yrityksille esitetyt kysymykset ja saadut vastaukset ovat valmiiksi sähköisessä muodossa, joten tarjoajien tasapuolisen kohtelun kannalta sähköinen kysely on neuvotteluita varmempi keino. (Mäkelä 2011)

⁵ Henkilökohtainen tiedoksianto. Hannu Kokkonen, Proviko Oy. 16.9.2019.

2.4.4 Kahdenväliset markkinavuoropuhelut

Kahdenvälistä markkinavuoropuhelua, jossa hankintayksikön ja yrityksen edustajat keskustelevalle hankkeen tai hankinnan valmisteluvaiheessa saman pöydän ääressä, kutsutaan usein myös tekniseksi vuoropuheluksi. Tästä huolimatta, kahdenvälisissä keskusteluissa ei puhuta ainoastaan hankintaan liittyvistä teknisistä kysymyksistä, vaan siellä tarjoajien on mahdollista esittää näkemyksiään tulevasta hankinnasta, sen kohteesta sekä myös kilpailuttamisesta.

Hankintayksikön näkökulmasta kahdenvälisellä markkinavuoropuhelulla voidaan tavoitella esimerkiksi sitä, että tulevaan tarjouskilpailuun osallistuisi mahdollisimman paljon hyviä tarjoajia. Toisaalta sen avulla voidaan myös selvittää markkinoiden yleistä mielipidettä tai saamaan suoraa palautetta siitä, mitä hankintayksikkö on ajatellut hankintaan ja kilpailutukseen sisällyttää. Etenkin teknisesti vaativissa kohteissa vuoropuhelussa voidaan keskittyä hyödyntämään tarjoajien osaamista toteutusratkaisujen määrittämisessä ja pyrkiä tällä tavoin saamaan kehitysehdotuksia, joiden avulla kilpailutettavan hankinta olisi mahdollista toteuttaa entistä kustannustehokkaammin. (Holma & Sammalmaa 2018)

Toisin kuin informaatiotilaisuudessa, kahdenvälisissä vuoropuheluissa tarjoajat voivat keskustella omien näkemyksiensä pohjalta mahdollisista kehitysehdotuksista ja innovaatioista turvallisemmin, ilman kilpailijoiden läsnäoloa. Informaatiotilaisuuden ja kahdenvälisen markkinavuoropuhelun ero on TOPNETS-tutkimushankkeen⁶ mukaan se, että informaatiotilaisuudessa informaation suunta on hankintayksiköltä yrityksille ja kahdenvälisissä markkinavuoropuheluissa yritykset pääsevät kertomaan omia näkemyksiään hankinnasta. (Holma & Sammalmaa 2018)

Vuoropuhelutilaisuus on mahdollista järjestää myös siten, että tilaisuudessa on läsnä useampi kuin yksi yritys kerrallaan. TOPNETS-tutkimushankkeessa haastatelluista yrityksistä osa oli sitä mieltä, etteivät monenkeskisten vuoropuheluiden aikana oleellimmat ja kriittisimmät tule esille, koska läsnä ovat myös kilpailijat. Toisaalta osa yrityksistä katsoi monenkeskisen vuoropuhelun hyödyn tulevan siitä, että ehdotukset saivat enemmän painoarvoa, mikäli sitä ehdotti useampi yritys. Vuoropuhelu voidaan toteuttaa myös kirjallisesti, mutta TOPNETS-tutkimushankkeen mukaan sitä ei pidetty toimivana menetelmänä, sillä täsmällisten kysymysten ja tarkennusten esittäminen on koettu vaikeana. (Holma & Sammalmaa 2018)

⁶ TOPNETS-tutkimushankkeessa selvitettiin yksityisen ja julkisen sektorin vuorovaikutusta julkisten hankintojen valmisteluvaiheessa.

Yleisesti ottaen kahdenvälisen markkinavuoropuhelun tuomaa lisäarvoa toteutettavalle hankinnalle pidetään korkeana (Väylävirasto 2019 a; Holma & Sammalmaa 2018). Sen avulla hankintayksikön on mahdollista saada valmisteilla olevaan tarjouspyyntöön ja hankintaan sellaista uutta tietoa, jota se ei ole omin resurssein osannut sisällyttää alustavaan tarjouspyyntöön. Toisaalta vuoropuhelun tuoman lisäarvon voi tunnistaa myös siitä, että markkinatoimijoiden kanssa käytävän keskustelun avulla tarjoajilta vaadittavat soveltuvuusvaatimukset voidaan asettaa siten, etteivät ne sulje pois toteuttajaksi päteviä tarjoajia. (Holma & Sammalmaa 2018)

Onnistunut, todellista lisäarvoa tuottava, kahdenvälinen markkinavuoropuhelu edellyttää hankintayksiköltä huolellista valmistautumista. Keskustelujen pohjaksi hankintayksikkö voi laatia ennakkomateriaalin, jonka avulla osallistuvia tarjoajia voidaan informoida tulevasta, sekä ohjata keskustelua hankintayksikön ja hankinnan tavoitteiden kannalta oikeaan suuntaan. TOPNETS-tutkimushankkeen tulokset puoltavat sitä, että hankintayksikön valmistautuminen ja ennakkomateriaalin lähettäminen tarjoajille lisäsi mielenkiintoa vuoropuhelun käymiseen ja samalla auttoi tarjoajia valmistautumaan. (Holma & Sammalmaa 2018)

Kahdenvälisiin markkinavuoropuheluihin kutsuminen voidaan toteuttaa esimerkiksi HILMA-palvelussa samaan tapaan, kuin informaatiotilaisuuteen kutsuminen. Kutsu toteutetaan tällöin tietopyyntönä markkinavuoropuhelusta, jonka yhteydessä usein painotetaan sitä, ettei kyseessä ole tarjouspyyntö, hankintailmoitus tai ennakkoilmoitus, eikä tietopyynnön julkaiseminen käynnistä hankintaprosessia. Kahdenväliset vuoropuhelut toteutetaan usein markkinainfon ja mahdollisen sähköisen kyselyn jälkeen, jolloin näitä edeltäviä menetelmiä voidaan hyödyntää tulevien keskustelutilaisuuksien päivämäärien tiedottamisessa. Keskustelutilaisuuksista tiedottaminen on mahdollista myös suorien yritysyhteydenottojen avulla.⁷ Hankintayksikkö varaa keskusteluille päivät ja ajankohdat, joista kukin tarjoajaehdokaas valitsee työryhmälleen sopivan ajan. Se, ketä tilaisuuteen osallistuu, on täysin osapuolten omassa hankintavallassa, mutta usein pidetään oleellisena hyötynä sitä, että paikalla on ainakin sekä substanssiosaaja että hankinta-asiantuntija (Holma & Sammalmaa 2018).

Holma & Sammalmaa (2018) on todennut tutkimuksessaan juuri kahdenvälisen vuoropuheluiden olevan hankinnan kehittämisen ja vuorovaikutuksen kannalta paras menetelmä hankinnan valmisteluvaiheessa, sillä yhteisymmärrykseen pääsemisen on todettu vaativan yleensä kasvokkain käytävää keskustelua. Toisaalta kahdenvälisen vuoropu-

⁷ Henkilökohtainen tiedoksianto. Hannu Kokkonen, Proviko Oy. 3.10.2019.

helun keskusteleavan luonteen vuoksi hankintayksiköt monesti välttelevät sen järjestämistä (Holma & Sammalmaa 2018; Mäkelä 2011). Kahdenvälisen vuoropuhelun haasteena on myös se, että se on usein työläs ja aikaa vievä tapa keskustella markkinatoimijoiden kanssa.

2.4.5 Tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointi

Markkinoita voidaan kuulla myös saattamalla luonnosvaiheessa olevat tarjouspyyntöasiakirjat, tai osa niistä, kommentoitavaksi ennen hankintailmoituksen ja tarjousvaiheen alkamista. Tässä menetelmässä hankintayksikkö saa suoraan kommentteja asiakirjaluonnoksissa esittämiinsä ratkaisuihin hankinnan toteuttamisesta, sen kustannuksista sekä käytetyistä määrittelyistä ja sopimusehdoista. (Mäkelä 2011) Kirjallisesti, sähköpostin avulla toteutettavaa, tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointia on todettu voitavan käyttää esimerkiksi silloin, kun potentiaalisia tarjoajia on paljon, jolloin markkinoita voidaan kuulla tarjouspyyntöasiakirjojen sisältöön liittyen järjestämättä paljon aikaa ja resursseja vieviä kahdenvälisiä neuvotteluita. (Holma & Sammalmaa 2018)

Lähetämällä tarjouspyyntöasiakirjat yrityksille kommentoitavaksi, hankintayksikkö voi tavoitella esimerkiksi tarjouspyynnön julkaisun jälkeen tulevien lisäkysymysten määrän vähentämistä korjaamalla mahdollisimman paljon tarjouspyyntöasiakirjoissa esiintyviä epäselvyyksiä jo hankinnan valmisteluvaiheessa. On kuitenkin huomioitava, että tässä vaiheessa yrityksillä ei välttämättä ole käytettävissä riittävää määrää resursseja kommentoitavaksi lähetettyjen tarjouspyyntöasiakirjojen perusteellista läpikäyntiä varten. (Holma & Sammalmaa 2018)

Asiakirjojen kommentointikierroksen ei ole tarkoitus olla neuvottelu, joten se toteutetaan kirjallisena sähköpostin välityksellä siten, että hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen esimerkiksi HILMA-järjestelmässä tai omilla nettisivuillaan, jossa se pyytää tarjoajia ilmoittautumaan mukaan kommenttikierrokselle. (Mäkelä 2011) Hankintayksikkö voi lähettää osallistumispyynnön myös suoraan potentiaalisille tarjoajille varmistaakseen mahdollisimman laajan osanoton ja mahdollistaakseen tätä kautta objektiivisemmän näkemyksen muodostamisen tarjouspyyntöasiakirjaluonnosten ehdoista ja vaatimuksista.

Hankintayksikkö voi oman harkintansa mukaan määrittää kommentointiin varattavan ajan. TOPNETS-tutkimushankkeen tulosten mukaan liian pitkä kommentointiaika kuitenkin vähentää saatavien vastausten määrää, joten kommentointiaika on syytä rajata. Tämän lisäksi hankintayksikön on varattava itselleen riittävä aika kommenttien läpikäyntiin ja näiden pohjalta tehtävien korjausten tekemiseen. (Holma & Sammalmaa 2018)

Antamalla tarjoajille mahdollisuus tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointiin vuoropuhelun aikana, saadaan varmuus siitä, ettei kilpailu jää vähäiseksi siksi, että tarjouspyynnössä tai muissa tarjouspyyntöasiakirjoissa on käytetty alalle epätyypillisiä toimitusehtoja, tuotevaatimuksia, tai muita tavanomaisesta poikkeavia tai vääränlaisia määritelmiä. Tarjouspyyntöasiakirjoista saatujen kommenttien perusteella hankintayksikkö voi korjata kirjauksiaan parhaaksi katsomallaan tavalla ennen lopullisen tarjouspyynnön julkaisua. (Mäkelä 2011)

Tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointimahdollisuus tulee antaa mahdollisimman monelle markkinatoimijalle ja hankintayksikön on kiinnitettävä erityistä huomiota tarjoajien tasapuoliseen kohteluun, jotta voitaisiin varmistaa menettelyn lainmukaisuus. Markkinatoimijat saattavat pyrkiä vaikuttamaan tulevaan tarjouskilpailuun suosimalla muutosehdotuksissaan tai kommenteissaan omia tuotteitaan tai palveluitaan, joiden mukaiseksi räätälöity tarjouspyyntö vaarantaisi tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun ja saattaisi vääristää kilpailua Hankintalain (1397/2016) 66 §:n tarkoittamalla tavalla.

3. JULKISEN HANKINNAN VALMISTELU

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan valtion, kuntien tai kuntayhtymien, valtion liikelaitosten tai muiden hankintalainsäädännössä määriteltyjen hankintayksiköiden tekemiä ostoja oman organisaationsa ulkopuolelta vastiketta vastaan. (Kontio et al. 2017) Julkisten hankintojen tekeminen vaatii hankintalainsäädännössä säädettyjen menettelytapojen noudattamista, mistä johtuen julkisen hankintayksikön on kilpailutettava hankintalain 25 §:ssä mainitut kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat.

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ohjaa kohti tehokkaampaa julkisten varojen käyttöä ja takaa samalla yritysten ja yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet osallistua hankintoja koskeviin tarjouskilpailuihin. Toisaalta lainsäädäntö karsii huomattavan määrän joustavuutta pois hankintaprosessin aikaisesta toiminnasta, jottei tasapuolisuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet rikkoudu. Julkisia hankintoja tehdessä suurimmat päätökset tehdään hankinnan valmisteluvaiheessa, jossa lainsäädäntö ei vielä merkittävässä määrin rajoita prosessin joustavuutta.

Tässä kappaleessa esitellään hankintalainsäädännön mahdollistamat hankintamenettelyt sekä hankintaprosessin keskeisimmät käsitteet ja vaiheet. Lisäksi kappale sisältää selvityksen julkisten hankintojen valmisteluvaiheeseen kuuluvista päävaiheista, niihin kuuluvista toimintatavoista sekä hankintaprosessin ja kilpailutuksen etenemisen kannalta tärkeimmistä päätöksistä.

3.1 Julkiset hankinnat ja hankintamenettelyt

Julkisten hankintojen sääntely perustuu EU-direktiiveihin, jotka uudistettiin viimeksi vuonna 2014. Uudistamisen tavoitteena oli hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja joustavuuden lisääminen, asianmukaisten menettelyjen varmistaminen sekä hankintamenettelyjen hallinnointi ja valvonta. Uudistettujen direktiivien vaatimukset on Suomessa saatettu voimaan seuraavilla laeilla: (Kontio et al. 2017)

- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista ("hankintalaki") (1397/2016)
- Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista ("erityisalojen hankintalaki") (1398/2016)

3.1.1 Julkisten hankintojen kynnysarvot

Julkiset hankinnat voidaan jakaa niiden arvon perusteella kolmeen eri ryhmään: (1) EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat eli *EU-hankinnat*, (2) EU-kynnysarvon alittavat mutta kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat eli *kansalliset hankinnat* sekä (3) kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat eli niin sanotut *pienhankinnat* (Kontio et al. 2017). Hankintalain mukaiset kynnysarvot on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Hankintalain (1397/2016) mukaiset julkisten hankintojen kynnysarvot

Hankintalaji	Kansalliset kynnysarvot (Hankintalain 25 §)	EU-kynnysarvot (Hankintalain 26 §)	
		Valtion keskushallintoviranomainen	Muut hankintaviranomaiset
Tavara- ja palveluhankinnat	60 000 €	139 000 €	214 000 €
Käyttöoikeussopimukset / -palvelut	500 000 €		
Terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut	400 000 €		
Muut erityiset palvelut	300 000 €		
Rakennusurakat	150 000 €	5 350 000 €	5 350 000 €
Käyttöoikeusurakat	500 000 €		
Suunnittelukilpailut	60 000 €	139 000 €	214 000 €

EU-kynnysarvot perustuvat GPA-sopimukseen sekä Euroopan komission antamaan asetukseen. EU-kynnysarvojen suuruus tarkistetaan kahden vuoden välein ja edellä mainitut kynnysarvot tulivat voimaan 1.1.2020 alkaen. (Valtioneuvosto 2019) Hankintalain 25 §:n mukaiset kansalliset kynnysarvot ovat olleet voimassa vuoden 2017 alusta. EU-hankintoihin sovelletaan hankintalain yksityiskohtaisia, direktiiveihin perustuvia, säännöksiä. Sen sijaan kansallisten hankintojen sääntely sekä kynnysarvot perustuvat suomalaisen lainsäätäjän ratkaisuun. Kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sovellettavat menettelysäännöt ovat väljempiä kuin EU-hankinnoissa. Kansalliset kynnysarvot alittavia pienhankintoja ei säännellä hankintalaissa. Julkiset hankintayksiköt voivat siis kilpailuttaa kansalliset kynnysarvot alittavia pienhankintoja huomattavasti kevyemmin menettelyin. (Kontio et al. 2017)

3.1.2 EU-hankintamenettelyt

Niin kansallisen kynnysarvon kuin EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen sopimukset tehdään tarjouskilpailujen kautta. Tästä kuitenkin poikkeuksena ovat esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa on olemassa vain yksi mahdollinen toimittaja tai jos tapaus on äärimmäisen kiireellinen. Hankintalaissa on määritelty erilaisia tarjouskilpailumenettelyjä, jotka koskevat julkisten hankintojen kilpailutusta. Tarjouskilpailumenettelyt, eli hankintamenettelyt, voidaan jakaa useaan erilaiseen menettelyyn. (Euroopan Unioni 2019) Menetelmät eroavat toisistaan monella eri tavalla niin päävaiheiden kuin soveltuvan käyttökohteenkin

osalta. Oikean hankintamenettelyn valintaan liittyy olennaisesti se, minkälaisia toteutusratkaisuja markkinoilla tiedetään olevan tarjota hankinnan kohteen toteuttamiseksi sekä se, kuinka monimutkaisesta hankinnasta on kyse. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa käytetään EU-hankintamenettelyjä, jotka voidaan jakaa seuraaviin tyyppeihin: (Euroopan Unioni 2019)

- Avoin menettely
- Rajoitettu menettely
- Neuvottelumenettely
- Kilpailullinen neuvottelumenettely
- Innovaatiokumppanuus
- Suunnittelukilpailu

Lisäksi hankintaviranomaisen on mahdollista käyttää tiettyjen olosuhteiden ja tarpeiden täyttyessä tarjousmenettelynä: (Euroopan Unioni 2019)

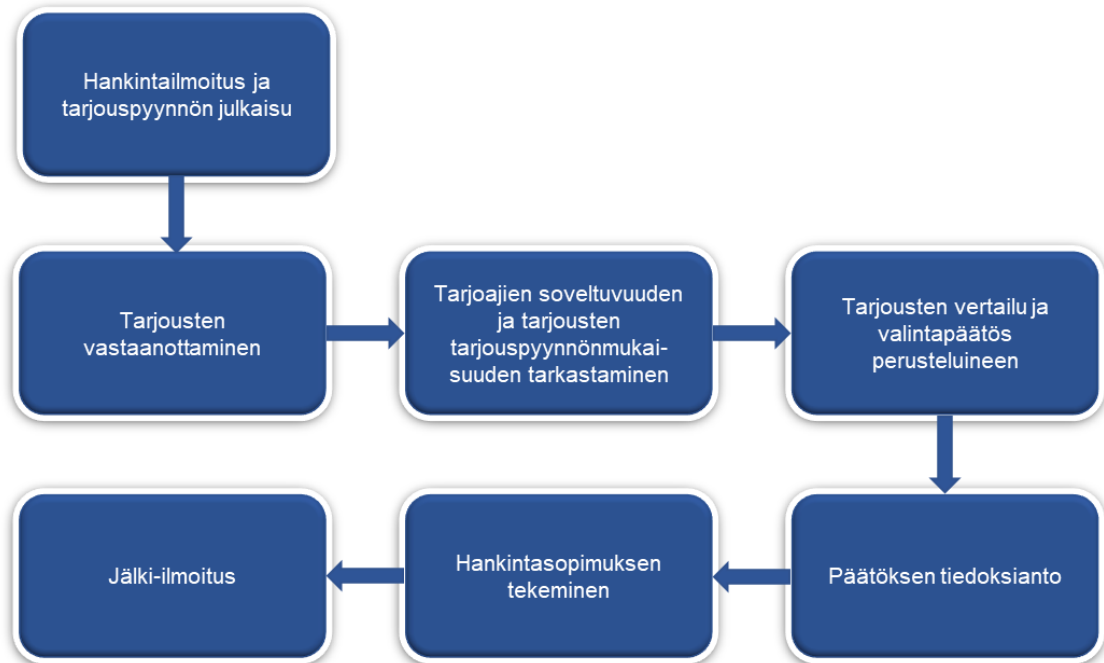
- Puitesopimusjärjestelyä, jossa hankintayksikkö allekirjoittaa puitesopimuksen yhden tai useamman yrityksen kanssa, kun tarjouksessa on kyse toistuvista hankinnoista
- Dynaamista hankintajärjestelmää, kun on kyse toistuvista hankinnoista
- Sähköistä huutokauppaa edullisimman tuloksen löytämiseksi

Kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat tulee kilpailuttaa käyttämällä menettelyä, joka on hankintalain yleisten periaatteiden mukainen. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintayksikkö voi käyttää edellä mainittuja hankintamenettelyjä kilpailuttaessaan hankintaa, mutta sen ei ole pakko. Menettelyn valinnassa on kuitenkin huomioitava, ettei siinä toimita hankintalain 3 §:ssä tarkoitettujen periaatteiden vastaisesti. (Hankinnat 2016 d)

Julkisissa hankinnoissa käytettävistä hankintamenettelyistä yksinkertaisin ja käytetyin on **avoin menettely**. Avoin menettely on aina käytettävissä julkisissa hankinnoissa ja siinä kaikki tarjouskilpailuun halukkaat tarjoajat voivat osallistua, mikäli täyttävät soveltuvuudelle asetetut vähimmäisvaatimukset. Avoin menettely etenee siten, että hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja sen yhteydessä hankinnan tarjouspyynnön ja muut tarjousasiakirjat. (Kontio et al. 2017) Avoimen menettelyn kulku on esitetty kuvassa 4.

Hankintamenettelyksi se on soveltuva suhteellisen yksinkertaisiin hankintoihin, joissa hankinnan kohde on selkeä. Avoimen menettelyn käyttö voi olla ongelmallista silloin, kun tarjouskilpailuun on odotettavissa suuri määrä osallistujia tai silloin, kun tarjouksen tekeminen on prosessina työläs. Kontio et al. (2017) mukaan tällaisissa olosuhteissa tarjousten vertailu muodostuu hallinnollisesti raskaaksi etenkin silloin, kun valintaperusteena ei

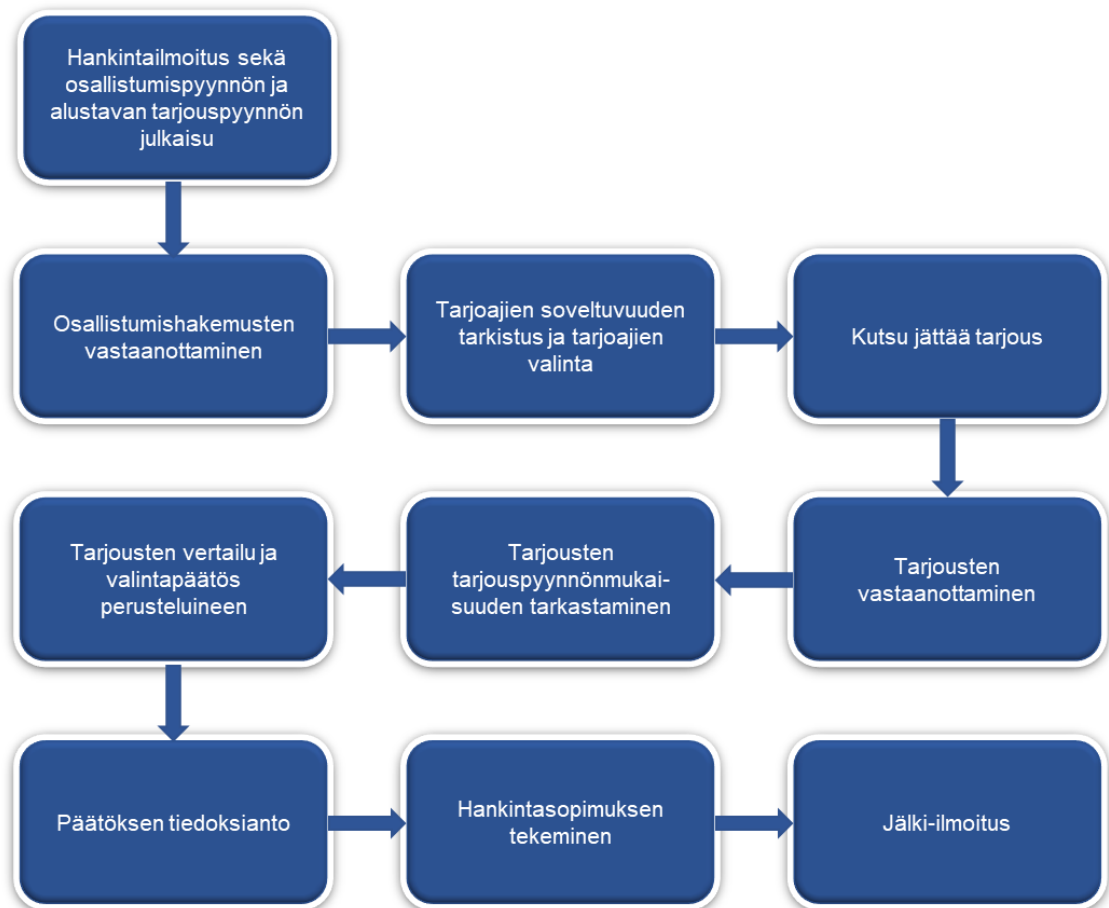
ole halvin hinta. (Kontio et al. 2017) Koska avoimessa menettelyssä ei käydä hankintaprosessin aikana neuvotteluja tarjoajien kanssa, on hankinnan kohteen monimutkaisuudesta riippuen tarkoituksenmukaista kuulla markkinoita ennen hankintailmoituksen julkaisua.



Kuva 4. Avoimen menettelyn kulku (Kontio et al. 2017)

Rajoitettu menettely on hankintamenettely, jossa hankintayksiköllä on mahdollisuus rajoittaa osallistuvien tarjoajien määrää. Rajoitetussa menettelyssä pyydetään ensiksi kaikilta tarjouskilpailuun osallistumisesta kiinnostuneilta osallistumishakemukset, joilla tarjoajat ilmoittavat halukkuutensa osallistua kilpailuun. Kuten avoimessa menettelyssä, myös rajoitetussa menettelyssä hankintaprosessi alkaa hankintailmoituksen, osallistumispyynnön ja tarjouspyynnön julkaisulla. Tarjoajat laativat osallistumishakemuksen vaadittuine liitteineen ja jättävät sen määräpäivään mennessä hankintayksikölle tarkastettavaksi. Hankintayksikön ei ole pakko valita kaikkia tarjoajia mukaan tarjouskilpailuun, vaan se voi tässä vaiheessa rajoittaa valittavien tarjoajien määrää hankintailmoituksessa esittämiensä perusteiden mukaisesti. (Kontio et al. 2017)

Rajoitettu menettely on aina käytettävissä julkisissa hankinnoissa, kuten avoin menettelykin ja on erityisen käyttökelpoinen sellaisissa hankinnoissa, joihin on odotettavissa erittäin suuri määrä tarjouksia. Suuri tarjousten määrä johtaisi suuriin hallinnollisiin kustannuksiin hankintayksikölle johtuen tarjousten vertailun ja käsittelyn työmäärästä. Toisaalta sen haittapuolena on nähty EU-hankintojen osalta avointa menettelyä pidemmät määräajat. (Kontio et al. 2017) Rajoitetun menettelyn kulku normaalitilanteessa on esitetty kuvassa 5.



Kuva 5. Rajoitetun menettelyn kulku normaalitilanteessa (Kontio et al. 2017)

Tilanteissa, joissa hankinnan kohteen tai hankintasopimuksen ehtojen määrittely on erityisen haastavaa, voidaan hankintamenettelynä käyttää neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä tai innovaatiokumppanuutta. Edellä mainitut hankintamenettelyt, kuin myös suoramarkkinointi, on hankintayksikön käytettävissä, mikäli laissa erikseen määritetyt edellytykset täyttyvät. Lisäksi hankintayksikön on mahdollista toteuttaa hankinta suunnittelukilpailumenettelyä käyttäen. (Kontio et al. 2017)

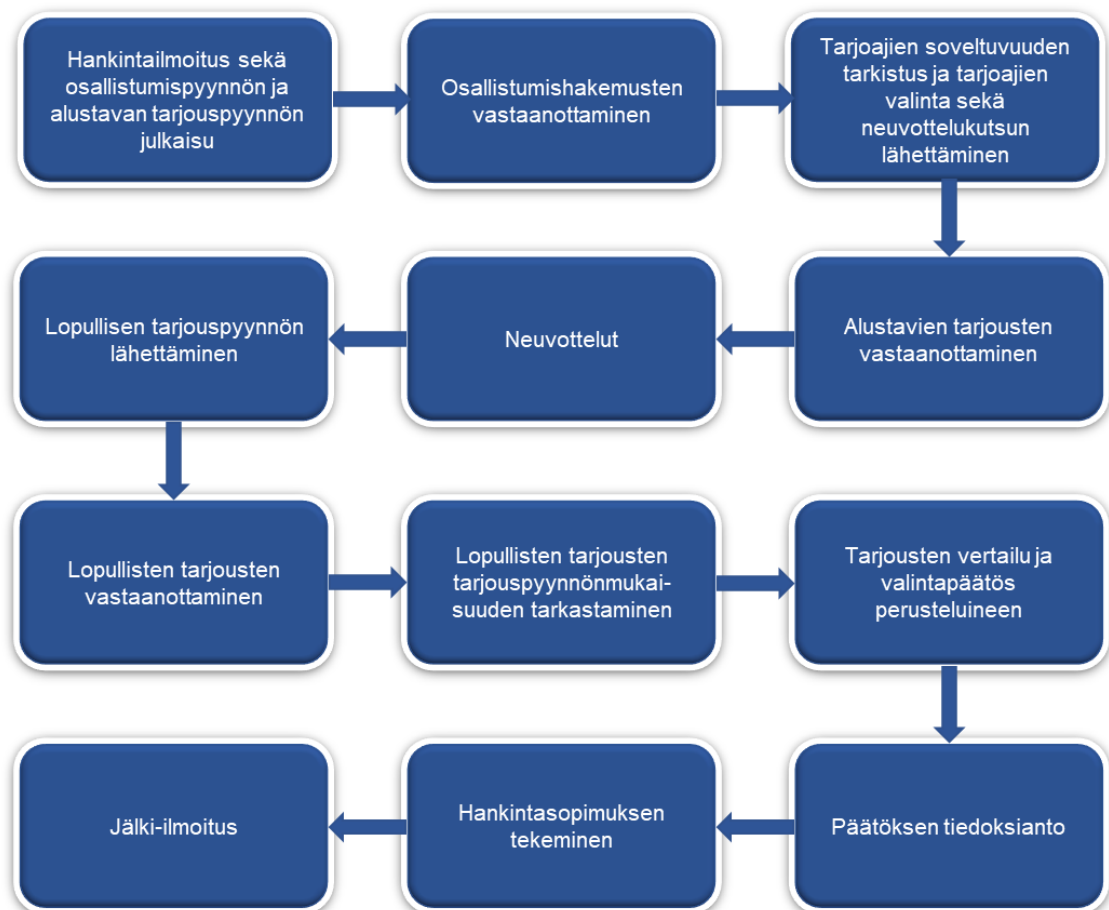
Innovaatiokumppanuus on nykyiseen hankintalakiin päivitetty hankintamenettely, jonka hankintayksikkö voi valita käytettäväksi aina kun hankintayksikön tarvetta ei voida täyttää markkinoilla jo olemassa olevilla, tavanomaisilla tavaroilla, palveluilla tai rakennusurakoilla. (Aho 2017) Koska rakennusala hankintayksikön tarpeet on lähes aina täytettävissä markkinoilta saatavilla ratkaisuilla, on se suhteellisen harvoin käytetty hankintamenettely. Suunnittelukilpailu soveltuu hankintamenettelynä hyvin esimerkiksi tilanteisiin, joissa hankintayksikkö hankkii kaavoitukseen, kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuuriin, tekniseen suunnitteluun tai tietojenkäsittelyyn liittyvän suunnitelman tai hankkeen, mutta se ei sovellu julkisten rakennusurakoiden hankintamenettelyksi. Infrarakentamisen

ollessa tarkasteltavana toimialana, neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely ovat kohtuullisen yleisesti käytettyjä, mutta niitä voidaan käyttää vain lain määrittelemissä tapauksissa. (Kontio et al. 2017)

Kuten avoin ja rajoitettu menettely, myös **neuvottelumenettely** alkaa hankintailmoituksen julkaisemisella. Hankintailmoituksen yhteydessä julkaistaan alustava tarjouspyyntö sekä pyyntö jättää osallistumishakemus. Osallistumispyynnön voivat jättää kaikki halukkaat ehdokkaat, mutta hankintayksiköllä on mahdollisuus rajata ennalta neuvotteluihin kutsuttavien ehdokkaiden määrää. Hankintayksikön on kuitenkin kutsuttava vähintään kolme ehdokasta neuvotteluihin, paitsi siinä tapauksessa, että ehdokkaita on vähemmän kuin kolme. (Kontio et al. 2017)

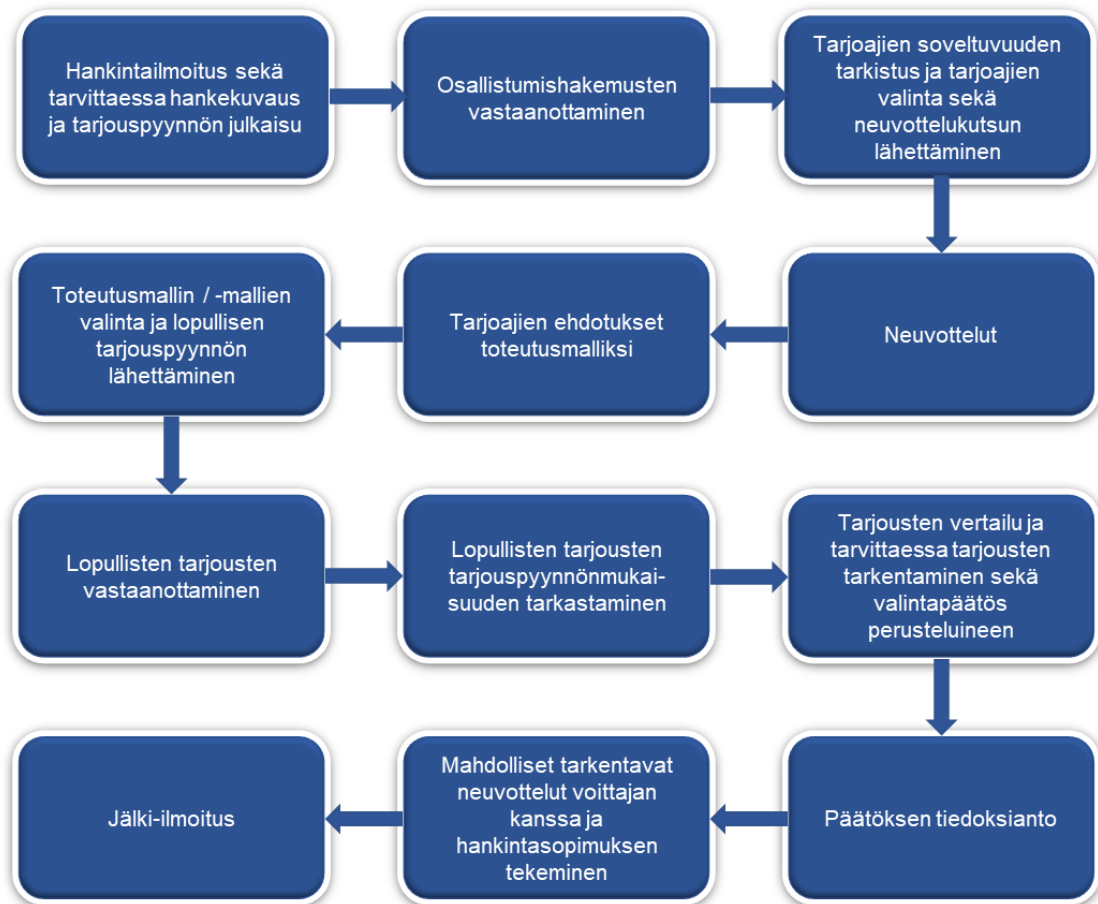
Neuvottelut käydään yleensä alustavien tarjousten pohjalta, jotka neuvotteluihin kutsutut ehdokkaat jättävät kutsun saamisen jälkeen. Neuvottelumenettelyyn voi prosessin aikana kuulua useampi tarjouskierros, sillä hankinnan toteuttamismalli täsmentyy usein menettelyn edetessä käytyjen keskustelujen perusteella. Neuvotteluja voidaan käydä vain niistä asioista, mitkä hankintayksikkö on hankinta-asiakirjoissa ennalta määrittänyt. Hankintailmoituksessa tai alustavassa tarjouspyynnössä esitetyistä soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksista ja kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteista sen sijaan ei voida enää neuvotella (Kontio et al. 2017). Tästä syystä esimerkiksi alustavassa tarjouspyynnössä esitetyjä valintaperusteita ei tarvitse esittää tarkasti, vaan esimerkiksi kokonaistaloudellisen edulliseen paras hinta-laatu-suhde voidaan esittää siten, että prosentiosuuksille on annettu vaihteluvälit.

Neuvottelumenettely antaa hankintayksikölle enemmän liikkumavaraa menettelyn etenemisen osalta kuin muut hankintamenettelyt, mutta jotta sitä voitaisiin lain puitteissa käyttää, on tiettyjen edellytysten täytyttävä. Hankintamenettelynä se soveltuu hankintoihin, joissa hankintayksikön tarpeita ei voida täyttää suoraan markkinoilla saatavilla olevilla ratkaisuilla. Lisäksi se on käytettävissä, mikäli hankintaan kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja, tai hankinta on siinä määrin monimutkainen, ettei kohteen kuvausta voida laatia riittävän tarkasti viittaamalla standardiin tai vastaaviin. (Kontio et al. 2017) Kuvassa 6 on esitetty yksi esimerkki neuvottelumenettelyn kulusta.



Kuva 6. Esimerkki neuvottelumenettelyn kulusta (Kontio et al. 2017)

Kilpailullinen neuvottelumenettely etenee pitkälti samalla tavalla kuin neuvottelumenettely, mutta niiden keskeinen ero on se, että kilpailullinen neuvottelumenettely on selkeästi kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa neuvottelujen tarkoitus on määrittää hankinnan ratkaisumalli ja toisessa vaiheessa näihin ratkaisumalleihin pyydetään niihin perustuvat tarjoukset. Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä voidaan toteuttaa joustavasti sellaisia hankintoja, jotka ovat monimutkaisia ja joissa tarjouspyynnön laatiminen ennakolta on vaikeaa tai epätarkoituksenmukaista. Menettelyn tarkoituksena on helpottaa monimutkaisten hankintojen tekemistä sekä mahdollistaa uusien ja innovatiivisten ratkaisujen huomioiminen. (Kontio et al. 2017) Kuvassa 7 on esitetty esimerkki kilpailullisen neuvottelumenettelyn kulusta.

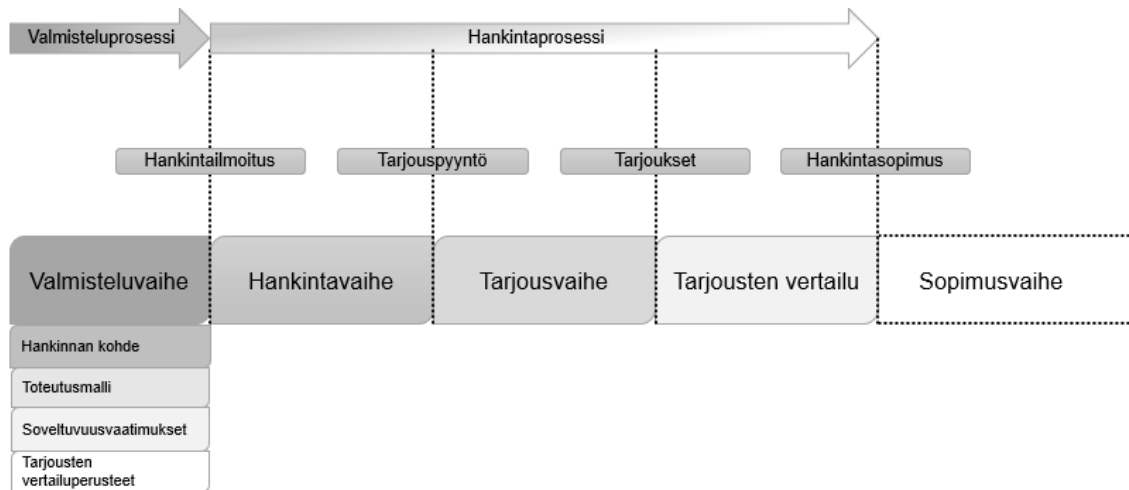


Kuva 7. Esimerkki kilpailullisen neuvottelumenettelyn kulusta (Kontio et al. 2017)

Erilaiset hankintamenettelyt määrittävät hankintaprosessin aikaista toimintaa. Jokaiseen menettelyyn kuuluu kuitenkin hankinnan valmisteluvaihe, jota käsitellään kappaleessa 3.2. Valmisteluvaiheen merkitys kuitenkin vaihtelee riippuen käytettävästä hankintamenettelystä. Holman & Sammalmaan (2018) mukaan valmisteluvaiheen merkitys korostuu, kun hankintaa kilpailutetaan avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely ja innovaatiokumppanuus puolestaan mahdollistavat neuvottelut yritysten kanssa myös hankintaprosessin aikana.

3.2 Toiminta julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa

Julkisen hankinnan valmisteluvaihe käsittää ajan ennen varsinaisen hankintaprosessin alkua. Hankintaprosessin, eli kilpailutusvaiheen, voidaan katsoa alkavan siitä, kun hankintailmoitus julkaistaan. Kuvassa 8 on periaatteellinen kuvaus hankintaprosessista sekä sitä edeltävästä valmisteluvaiheesta.



Kuva 8. Hankintaprosessi ja sitä edeltävät vaiheet

Valmisteluvaiheen aikaisilla toimenpiteillä on aiemmissa tutkimuksissa, julkisia hankintoja koskevassa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa sekä kansallista hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä⁸ nähty olevan merkittävä vaikutus siihen, kuinka onnistuneena hankintaa voidaan jälkikäteen pitää (Mäkelä 2011). Yksityisen sektorin tutkimuksessaan Sjoerdsma & van Weele (2015) on selvittänyt, että hankinnan osapuolten, myyjän ja ostajan, välinen varhainen vuorovaikutus on molemmille osapuolille eduksi esimerkiksi tuotekehittämissä ja uusien innovatiivisten ratkaisujen löytämisessä. Julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa määritetään hankinnan kohde ja käytettävä toteutusmalli. Lisäksi valmistellaan tarjouskilpailun aloittamista varten tarjoajilta edellytettävät soveltuvuusvaatimukset kilpailuun osallistumiseksi sekä tarjousten arviointi- ja vertailuperusteet.

Holman & Sammalmaan (2018) mukaan hankinnan kohteen määrittäminen voidaan nähdä koko valmisteluvaiheen tarkoituksena ja sen huolellisella suunnittelulla on nähty olevan olennainen merkitys hankinnan onnistumisen kannalta. Hankintayksikön tehtävänä on suorittaa hankintaa koskevan nykytilan kartoitus ja selvittää edeltävissä vastavissa hankinnoissa käytettyjä ratkaisuja. Tässä kohtaa yhteydenpito muihin hankintayksiköihin on suotavaa, jotta voitaisiin tietää, mitkä ratkaisut ovat olleet toimivia ja mitkä eivät, sekä huomioida tulevaan kilpailutukseen liittyvät kehitystarpeet.

Hankintayksikkö voi myös hyödyntää markkinatoimijoiden kanssa käytävää vuoropuhelua hankinnan tarpeen määrittelyssä ja kohteen suunnittelussa. Jotta vuoropuhelusta olisi mahdollista saada hyötyä, on hankintayksikön tehtävä hankintatarpeelleen alustava

⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. HE 108/2016 vp., s. 163

määrittäminen itsenäisesti tai käymällä keskusteluja niiden asiakkaiden kanssa, joiden käyttöön palvelu olisi tulossa. Taulukossa 5 on kuvattu tyypillisiä huomioon otettavia asioita, mitä hankintayksikön tulee selvittää hankintaa valmisteltaessa. Taulukossa esitetyistä asioista ainakin neljä ensimmäistä on hankintayksikön selvittävä pääosin itse, riippumattomien asiantuntijoiden ja/tai tuotteen tai palvelun loppukäyttäjien kanssa.

Taulukko 5. *Hankinnan kohteen määrittelyssä ja kilpailutuksen valmistelussa selvittettäviä asioita (Muokattu lähteestä Holma & Sammalmaa 2018)*

Hankinnan tarve
<ul style="list-style-type: none"> • Ostetaanko vai tehdäänkö itse? • Mitä ominaisuuksia tuotteelta tai palvelulta vaaditaan?
Tavoitteet
<ul style="list-style-type: none"> • Mitkä ovat hankkeen tavoitteet?
Budjetti
<ul style="list-style-type: none"> • Mitkä ovat käytettävissä olevat varat?
Hankinnan tyyppi
<ul style="list-style-type: none"> • Onko kyseessä uusi vai toistuva hankinta? • Hankintaanko tuotetta, palvelua vai rakennusurakkaa?
Toteutusmallin selvittäminen
<ul style="list-style-type: none"> • Millainen toteutusmalli tulisi valita, jotta se palvelisi parhaiten asetettuja tavoitteita?
Hankinnan kilpailutus
<ul style="list-style-type: none"> • Millaisella hankintamenettelyllä tuote tai palvelu on järkevintä kilpailuttaa? • Millainen on realistinen aikataulu hankinnalle? • Mitkä ovat keskeiset tehtävät hankinnan aikana?
Hankinnan valmistelun ja kilpailutuksen vaatimukset hankintayksikölle
<ul style="list-style-type: none"> • Kuinka paljon aikaa hankinnan toteuttaminen vaatii? • Onko käytettävissä olevalla työryhmällä riittävää hankintasäännösten asiantuntemusta? • Onko hankintaa toteuttamassa riittävä määrä osaavia henkilöitä? • Mitä tietoja on selvittävä markkinatoimijoilta?
Riskeihin varautuminen
<ul style="list-style-type: none"> • Millaisia ongelmia hankinnan kilpailuttamisessa ja/tai toteuttamisessa voi ilmetä? • Millä tavoin näitä riskejä hallitaan?
Vaatimukset tarjoajille
<ul style="list-style-type: none"> • Millaisia perusteltuja vaatimuksia tarjoajille voidaan asettaa, jotta saataisiin aikaan aitoa kilpailua ja hyviä tarjouksia?
Sopimusehdot
<ul style="list-style-type: none"> • Millaisilla keskeisillä sopimusehdoilla voidaan varmistaa tavoitteiden täyttyminen?

Hankintayksikölle keskeistä on jo hankinnan valmisteluvaiheessa tunnistaa omat resurssinsa, kapasiteettinsa ja aikataulunsa. Sen lisäksi hankintayksikön on selvittävä näiden ominaisuuksiensa suhde hankinnan kohteena olevaan asiaan, sekä sille määritettyihin

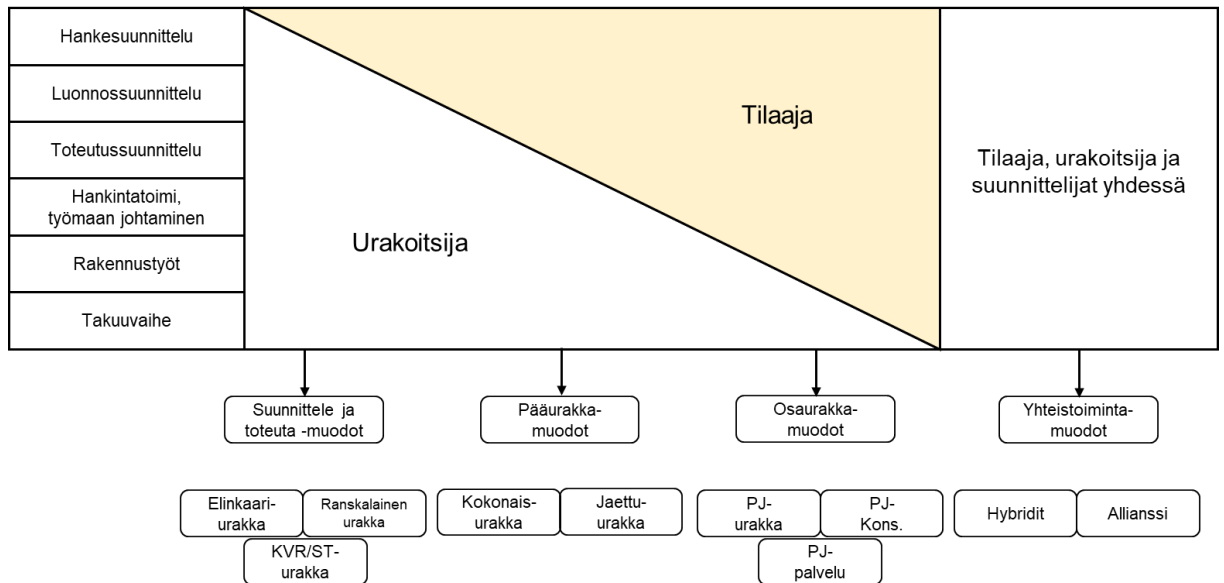
tavoitteisiin. Markkinavuoropuhelun hyödyntäminen hankkeen valmisteluvaiheessa keskittyy todellisuudessa niihin asioihin, mitä hankintayksikön on selvitettävä saavuttaakseen tavoitteensa omien ominaisuuksiensa puitteissa. Tässä kappaleessa käsitellään sellaisia hankinnan valmisteluvaiheen tehtäviä, joiden osalta hankintayksikön on tärkeää huomioida vallitseva markkinatilanne onnistuneen hankinnan ja kilpailutuksen varmistamiseksi.⁹

3.2.1 Toteutusmallin määrittäminen

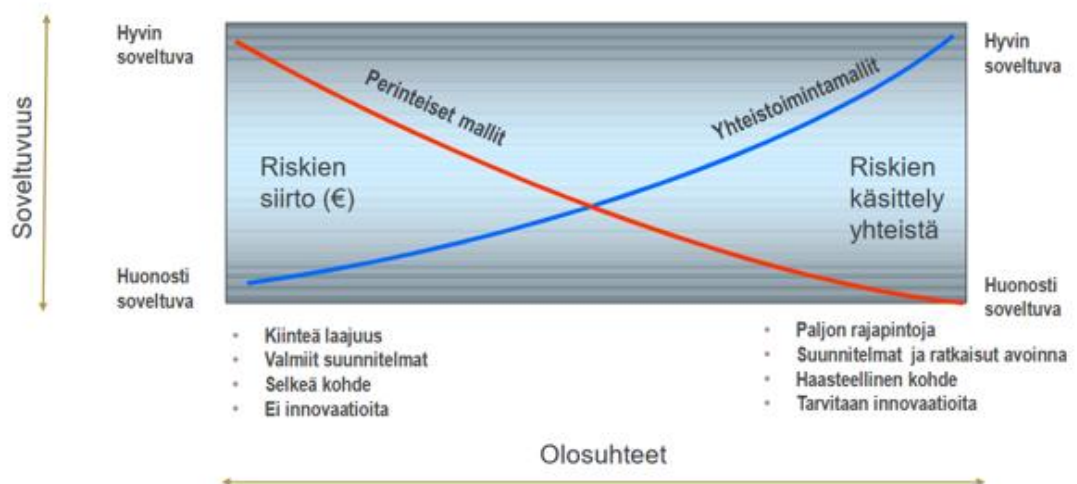
Yksi keskeisimmistä tehtävistä rakennushankkeen valmistelussa on oikean toteutusmallin valinta. Yleisellä tasolla toteutusmalli kuvaa, miten jokin projekti toteutetaan. Se määrittää, ketkä ovat vastuussa projektin toteuttamisesta, miten projektia johdetaan, millä panoksilla se toteutetaan ja missä aikataulussa. (Silfverberg 2007) Lisäksi se määrittää sopimusosapuolten työnjaon, vastuut ja velvoitteet sekä sopimuksen toteuttamisen maksuperusteet.

Toteutusmallin määrittäminen lähtee hankintayksikön hankinnalle asettamista tavoitteista, joiden tulee olla selkeät ja realistiset. Silfverbergin (2007) mukaan tavoitteet kuvaavat sitä hyödynsaajien tilan tai toiminnan muutosta, johon hankkeella pyritään. Tavoitteet tulisi määrittää hankinnan kannalta oleellisista näkökulmista, joita voivat olla julkisen rakennusurakan tapauksessa esimerkiksi hankinnan kustannukset, toteutusaikataulu, tavoiteltu laatutaso. Näihin puolestaan vaikuttavat esimerkiksi tilaajan resurssit, päätöksentekovalta ja riskinkantokyky. (Sweco PM Oy 2018) Kuvassa 9 on kuvattu tilaajan ja urakoitsijan vastuiden jakautuminen eri toteutusmalleissa. Kuvassa 10 on esitetty eri toteutusmallien soveltuvuuteen vaikuttavia tekijöitä rakennusurakoissa.

⁹ Henkilökohtainen tiedoksianto. Hannu Kokkonen, Proviko Oy. 13.11.2019.



Kuva 9. Toteutusmallien vastuunjako (Muokattu lähteestä RT52-10801 2016)



Kuva 10. Eri toteutusmallien soveltuvuus (Sweco PM Oy 2018)

Rakennushanke on eräs tyypillinen projekti, ainutkertainen kokonaisuus, johon liittyvät toteutusmallit ovat suhteellisen vakiintuneita. Infrarakennushankkeissa tyypillisesti käytetyt toteutusmallit on esitetty taulukossa 6. Tässä tutkimuksessa ei varsinaisesti syvennyt rakennushankkeen eri toteutusmalleihin, mutta markkinoiden kuulemistarpeen ja hankinnan valmisteluvaiheen vuoropuhelun sisällön määrittämiseksi on niiden perusperiaatteiden tunteminen tärkeää.

Taulukko 6. *Infrarakennushankkeissa tyypillisesti käytetyt toteutusmallit*

<p>Projektiallianssi</p> <p>Allianssi on toteutusmalli, missä hankkeen osapuolet (tilaaja, suunnittelijat, urakoitsijat ja mahdollisesti materiaalitoimittajat) solmivat keskenään yhteisen sopimuksen urakan toteuttamiseksi. Allianssimallissa hankkeen hyötyjen ja riskien jakamisesta sovitaan osapuolten kesken etukäteen. Allianssimallin perusperiaatteisiin kuuluu läpinäkyvyys, luottamus, riskienjako, yhteisvastuullisuus ja yhteinen päätöksenteko. (Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013)</p> <p>Palveluntuottajien valinta projektiallianssiin tapahtuu tyypillisesti kyvykkyysspainotteisesti ja itse toteutusta edeltää hankkeen kehitysvaihe. Maksuperuste perustuu tavoitekustannukseen, mutta yleensä myös laadullisten mittareiden toteumat vaikuttavat palveluntuottajille maksettaviin maksuihin. (Lahdenperä 2017)</p>
<p>Projektinjohtototeutus (PJ)</p> <p>Projektinjohtototeutuksessa (PJ) suunnittelusta ja rakentamisesta on vastuussa eri osapuolet. PJ-organisaatio osallistuu sekä suunnittelun että toteutuksen ohjaukseen ja tyypillisesti suunnittelu- ja rakennustyö teetetään useilla muilla alihankkijoilla. Maksuperusteissa yhdistyvät aikaperusteisten hinnoittelumallien lisäksi sekä kiinteät hinnat että tavoitehintamallit. (Lahdenperä 2017)</p>
<p>Suunnittele ja toteuta -urakka (ST)</p> <p>Suunnittele ja toteuta -urakka (ST) on paljon käytetty rakennushankkeen toteutusmalli, jossa yksi yritys, yleensä rakennusurakoitsija, vastaa hankkeen rakennussuunnittelusta ja rakentamisesta kokonaisuutena. Tilaajan näkökulmasta hankkeen toteuttaminen ST-urakkana pienentää hankkeen riskejä, koska suunnittelu- ja toteutusvastuut yhdistyvät. (Lahdenperä 2019 a) Maksuperusteena käytetään tyypillisesti kiinteää hintaa, mutta maksuperuste voi olla myös tavoitehintainen. (Lahdenperä 2017)</p> <p>ST-urakan sovellus on Perinteisten toteutusmuotojen kehitysprojektin (Petoke) tuloksena kehitetty kehitysvaiheen sisältävä suunnittele ja toteuta -urakka (STk), jossa olennaisena erona on toteutusvaihetta edeltävä muutaman kuukauden mittainen kehitysvaihe sekä tilaajan toteutusoptio, jonka avulla tilaaja voi vielä ennen toteutussopimuksen allekirjoittamista vetäytyä hankkeesta. Näin tilaaja voi tehdä esimerkiksi silloin, jos se toteaa kehitysvaiheeseen valitun urakoitsijan</p>

	olevan kyvytön toteuttamaan hanketta tavoitteiden ja vaatimusten mukaisesti. (Lahdenperä 2019 a)
	<p>Kokonaisurakka (KU)</p> <p>Kokonaisurakka on rakennushankkeen toteutusmalli, jossa tilaajalla on eri sopimukset suunnittelusta ja rakentamisesta. Kokonaisurakassa suunnittelu hankitaan ja toteutetaan yleensä ennen urakoitsijan valintaa, jonka jälkeen urakoitsija toteuttaa urakan ennalta laadituilla suunnitelmilla. Kokonaisurakka on laajasti käytetty ja tunnettu toteutusmalli, joka soveltuu hyvin suhteellisen yksinkertaisten hankkeiden toteuttamiseen, mutta sen käyttöön sisältyy monia haasteita liittyen muun muassa puutteisiin suunnitteluratkaisuissa ja vaihtoehtoisissa sekä kehitysratkaisujen ja innovaatioiden puutteeseen. (Lahdenperä 2019 b) Maksuperusteena käytetään tavallisesti kiinteää hintaa.</p> <p>Edellä mainittuja sekä useita muita haasteita korjaamaan kehitettiin Peto-ke-projektin tuloksena kokonaisurakan sovellus, kehitysmenettelyyn perustuva kokonaisurakka (kKU). Kehitysmenettelyyn perustuva KU tukeutuu hankintalain tarkoittamaan neuvottelumenettelyyn, jossa tarkoituksena on, että urakoitsijat ehdottavat ensimmäisen vaiheen tarjouksissaan vain parannuksia tilaajan suunnitelmiin. Parhaat ideat viedään lopulliseen tarjouspyyntöön ja toimivat lisäksi keskeisenä osana tarjoajien laatu-arviointia. (Lahdenperä 2019 b)</p>

Toteutusmallin valinta on keskeinen hankintayksikön tehtävä. Hankintayksikön näkökulmasta toteutusmallin tulee olla edullinen ja sen käyttämiseen on oltava riittävät edellytykset. Valinnan ratkaisevat hankintayksikön tavoitteet ja riskinottohalukkuus sekä hankinnan kohteen ominaisuudet ja olosuhteet sekä niihin liittyvät riskit. Hankintayksikön tulee siis tehdä itselleen selväksi, mitkä ovat sen tavoitteet. Nämä tavoitteet ryhmitellään yleisesti siten, että ne koskevat kustannuksia, aikaa ja laatua. (Kiiras 2000)

Kiiraksen (2000) mukaan Aika-, kustannus-, laatu- ja hallintotavoitteet tulee lisäksi eritellä tavoitteen tasoa ja tavoitteen varmuutta koskeviin tavoitteisiin, jotka on kuvattu taulukossa 7.

Taulukko 7. *Tavoitteiden taso ja varmuus*

Tavoitteen taso	Tavoitteen varmuus
<ul style="list-style-type: none"> • aikataulun kireys • kustannustaso • suunnitelmien laatutaso • työmäärän ja vastuun suuruus 	<ul style="list-style-type: none"> • aikataulun toteutumisen varmuus • kustannustavoitteessa pysyminen • laadun toteuttamisen varmuus • hankkeen joustavuus

Näiden lisäksi toteutusmallin lopullisessa valinnassa on käytännössä suuri rooli myös hankkeen hallinnollisia ominaisuuksia ja niistä aiheutuvaa työmäärää sekä riskiä koskevilla tavoitteilla. Koska edellä mainitut tavoitteiden asettamisen näkökulmat ovat luonteeltaan muuttuvia, ei ole olemassa yhtä toteutusmallia, joka sopisi kaikkiin hankkeisiin. (Kiiras 2000)

Sekä yksittäiseen hankintaan että kokonaiseen hankkeeseen sisältyy useita riskejä. Rakennushankkeen toteutusmallin, eli urakkamuodon valinnalla on Kiiraksen (2000) mukaan kaksi tärkeää merkitystä riskien hallinnassa: (1) se on tilaajan keino saavuttaa hankkeelle asetetut tavoitteet ja (2) varmistaa tavoitteiden toteutuminen eli torjua tai hallita riskit. Valittu toteutusmalli ei vaikuta pelkästään rakentamisaikaiseen toimintaan, vaan sillä on vaikutuksia heti siitä alkaen, kun hankintaa valmistellaan valitun toteutusmallin mukaisesti. Lisäksi se muuttaa hankintaprosessia ja aikataulua, hankintayksikön tehtäviä, vastuita, työmäärää ja hankintaan liittyviä asiakirjoja.

3.2.2 Hankintojen riskienhallinta

Riskille on kirjallisuudessa käytetty monenlaisia määritelmiä. Yksi yleinen tapa määrittää sanan "riski" tarkoitus, on kuvata sillä jonkin ei-toivotun tapahtuman mahdollisuutta ja haitallisuutta (Koskinen 2018). Toisin sanoen, riski voidaan kuvata viittaamalla johonkin tapahtumaan tai siihen liittyviin seurauksiin ja se voidaan ilmaista todennäköisyyden ja vaikutuksen yhdistelmänä (VAHTI 2017).

Riskienhallinnalla puolestaan tarkoitetaan järjestelmällistä toimintaa, jolla johdetaan, ohjataan ja hallitaan riskejä käyttäen erilaisia riskienhallintakeinoja, jotka ovat riskiä muuttavia toimenpiteitä. Tällaisiksi toimenpiteiksi voidaan Valtiovarainministeriön asettaman

julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmän¹⁰ mukaan katsoa kaikki prosessit, toimintaperiaatteet, laitteet, käytännöt tai muut toimenpiteet, jotka muuttavat riskiä. Eräs tällainen hankintayksikön käytössä oleva menetelmä tai työkalu julkisten hankkeiden ja hankintojen valmisteluvaiheessa on markkinatilanteen selvittäminen ja markkinatoimijoiden näkemysten selvittäminen kuulemalla markkinoita.

Rakennushankkeen, tai minkä tahansa muun hankkeen tai hankinnan, suunnitteluun ja kilpailuttamisen valmisteluun kuuluu olennaisena osana hankkeen tai hankinnan eri vaiheisiin sisältyvien riskien tunnistaminen. Tehokas riskeihin varautuminen vaatii niiden syiden ja seurausten ymmärtämisen lisäksi arviointia siitä, kuinka todennäköisesti riski realisoituu, sekä siitä, kuinka vakava riski toteutuessaan on (Koskinen 2018).

Yksi julkisten hankintojen suurimmista ongelmista ja riskeistä on kilpailun puute. Jääskeläisen & Tukiainen (2019) mukaan Suomessa ja myös ulkomailla tehtävissä julkisissa hankinnoissa on kaikilla aloilla suuri puute aidosta kilpailusta. Puute ei rajoitu ainoastaan potentiaaliin tarjoajiin, jotka jättävät tarjouksen tekemättä, vaan se koskee yleisesti potentiaalisten tarjoajien määrää markkinoilla. Tämän on puolestaan nähty johtavan korkeampiin tarjoushintoihin ja suurempiin hankintayksiköille aiheutuviin kustannuksiin. Julkisissa hankinnoissa jokaisen lisätarjoajan on arvioitu laskevan tarjoushintoja keskimäärin 5–10 %. (Jääskeläinen & Tukiainen 2019)

Julkisen hankkeen tai hankinnan riskienhallinnan kannalta tehdään huomattavan keskeisiä päätöksiä jo valmisteluvaiheen aikana. Nämä päätökset vaikuttavat hankinnan kilpailutukseen ja koko sopimuksen mukaisen palvelun toteuttamiseen. Julkisissa hankinnoissa kilpailun tai tarjousten puutteen lisäksi kilpailuttamiseen olennaisesti liittyvä riski on se, että hankinnasta tai hankintamenettelystä valitetaan, eli niin sanottu "valitusriski". Koska hankintavaihe on usein huolellisesti aikataulutettu ja kilpailutettava sopimus voi liittyä toisiin sopimuksiin, voi yhden valituksen aiheuttama yhden hankinnan lykkääntyminen johtaa suuriin hankintayksikölle koituviin kustannuksiin. (Logistiikan Maailma 2020) Mikäli hankintayksikkö ja valituksen jättänyt yritys eivät pääse asiasta yhteisymmärrykseen, jätetään asia hankintalain mukaan markkinaoikeuden ratkaistavaksi. Vaikka markkinaoikeus toteaisikin hankinnan oikein toteutetuksi ja valituksen aiheettomaksi, on mahdollista, että hankintayksikkö joutuu uusimaan koko kilpailuttamisprosessin tai turvautumaan tilannekohtaisiin tilapäisjärjestelyihin. (Logistiikan Maailma 2020)

¹⁰ Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmä, eli VAHTI, toimii julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisestä ja ohjauksesta vastaavien organisaatioiden yhteistyö-, valmistelu- ja koordinaatioelimenä.

3.2.3 Tarjoajan soveltuvuusvaatimukset

Hankintayksikkö asettaa hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ehdokkaiden tai tarjoajien soveltuvuudelle tietyt vähimmäisvaatimukset. Soveltuvuusvaatimukset voidaan jakaa kahteen osaan: (1) hankintayksikön asettamat soveltuvuusvaatimukset ja (2) hankintalain mukaiset pakolliset ja harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet. Pakolliset poissulkemisperusteet ovat lain velvoittamia ehdottomia vaatimuksia, joiden täyttämättä jättäminen johtaa automaattisesti tarjouskilpailusta pois sulkemiseen. Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet ovat sellaisia perusteita, jotka antavat hankintayksikölle oikeuden sulkea yhdenkin Hankintalain (1397/2016) 81 §:n mukaisen kriteerin täyttävän yrityksen pois tarjouskilpailusta.

Hankintayksikkö voi käyttää harkintavaltaansa muiden kuin lain velvoittamien soveltuvuusvaatimusten asettamisessa. Tällaisia vaatimuksia ovat ehdokkaiden tai tarjoajien taloudellista tilannetta ja rahoitusasemaa koskevat vaatimukset, teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset sekä edellytettävät laadunvarmistusjärjestelmät ja ympäristöasioiden hallintaa koskevat standardit. (Kontio et al. 2017)

Yrityksen soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksia asetettaessa lähtökohtana voidaan nähdä tarjoavien yritysten kyky tarjota tilaajan hankkeelle asettamia tavoitteita vastaava tuote tai palvelu. Sen lisäksi, että pyrkimyksenä on täyttää syrjimättömyyden, tasapuolisuuden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteiden mukaiset vaatimukset, on pyrkimyksenä myös saada aikaan tarjouskilpailu, jonka voittaja on hankkeen tai hankinnan toteuttajaksi paras mahdollinen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää asettaa soveltuvuusvaatimukset siten, että lopputulos on hankkeen parhaaksi. Soveltuvuusvaatimusten asettaminen perustuu usein hankintayksikön ja muiden riippumattomien asiantuntijoiden kokemukseen ja arvauksiin siitä, minkälaisilla vaatimuksilla saataisiin mahdollisimman paljon hyviä tarjouksia ja mahdollisimman vähän huonoja. Toisaalta liian tiukkojen vaatimusten asettaminen johtaa liian vähäiseen määrään tarjouksia, eikä täten tuota parasta mahdollista kilpailua. Soveltuvuusvaatimusten asettaminen vaatii huolellista suunnittelua ja niiden laatimisessa tulee ottaa huomioon markkinoilla olevat toimijat. Paras tapa selvittää markkinoiden näkemys soveltuvuusvaatimusten tarkoituksenmukaisuudesta, on kartoittaa potentiaalisten tarjoajien referenssit, pätevyudet sekä muu taloudellinen ja tekninen asema. Lisäksi vuoropuhelun käyminen markkinatoimijoiden kanssa ennen hankintaprosessin käynnistämistä voi tuoda vahvistuksen tehtäville päätöksille.¹¹

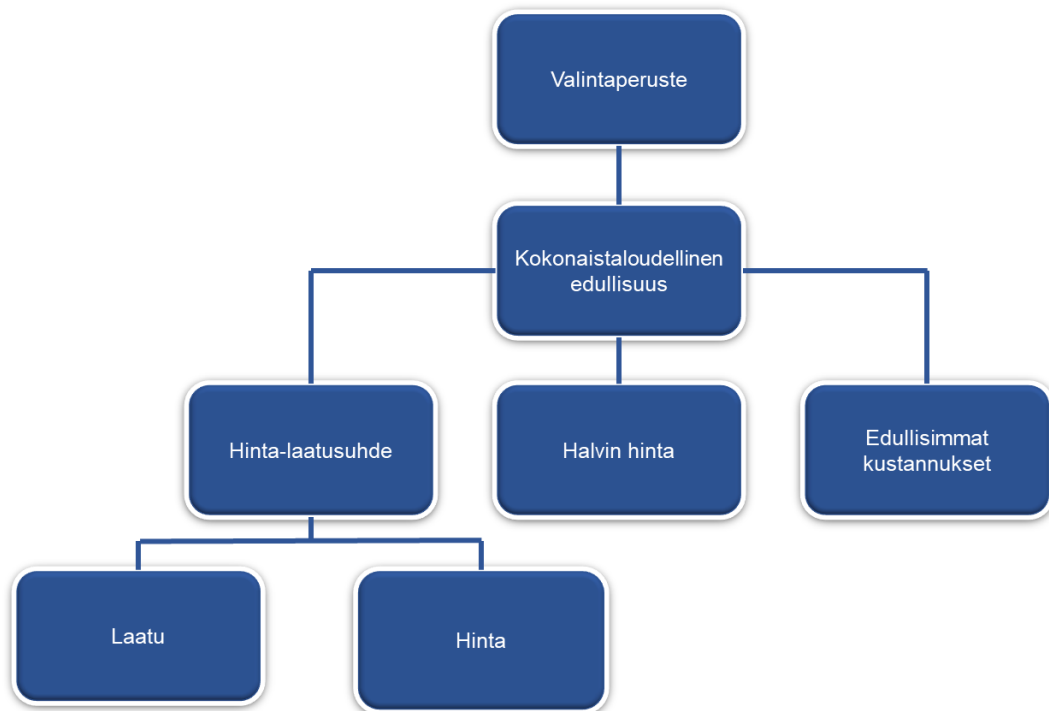
¹¹ Henkilökohtainen tiedoksianto. Hannu Kokkonen, Proviko Oy. 29.1.2020.

3.2.4 Tarjousten vertailuperusteet

Kun julkinen hankintayksikkö päättää ostaa jonkin tuotteen tai palvelun, jonka arvo ylittää kansallisen kynnysarvon, on sen julkaistava hankintaprosessin käynnistävä hankintailmoitus HILMAssa. Tässä vaiheessa on oltava tiedossa, millaisilla vertailuperusteilla tarjouksia tullaan arvioimaan. Yksi hankinnan valmisteluvaiheen tärkeimmistä tehtävistä on siten tarjousten vertailuperusteiden määrittäminen hankintailmoitukseen, hankintailmoituksen yhteydessä julkaistavaan tarjouspyyntöön tai neuvottelukutsuun. (Hankinnat 2016 e) Vertailuperusteita määrittäessä hankintayksikön on selvitettävä, miten sen tulisi vertailla tarjouksia keskenään, jotta voittava tarjous vastaisi parhaiten hankinnan tavoitteisiin.

Julkisissa hankinnoissa käytetään vertailuhinnan muodostamiseen kahta eri komponenttia, joiden painoarvot vaihtelevat. Hankintayksikkö voi muodostaa valintakriteerinsä pelkkään hintaan pohjautuen, jolloin se valitsee halvimman hinnan kaikista tarjoajista, jotka ovat täyttäneet soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset. Toisaalta hankintayksikkö voi rakentaa valintakriteerinsä siten, että parhaimman tarjouksen tekee kokonaistaloudellisesti edullisin tarjoaja. Käytännössä tämä tarkoittaa pisteytyssääntöjen käyttöä tarjousten laadun arvioimiseksi. Suurimmassa osassa julkisia hankintoja laadun painoarvo on 50% tai vähemmän ja vastaavasti hinnan painoarvo on 50% tai enemmän. (Jääskeläinen & Tuikiainen 2019)

Kuvassa 11 on esitetty hankintalain mahdollistamat tarjousten vertailuperusteet. Nykyisen hankintalainsäädännön mukaisesti tarjouksista on valittava aina kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on hankintayksikön kannalta joko (1) hinnaltaan halvin, (2) kustannuksiltaan edullisin tai (3) hinta-laatusuhteeltaan paras. (Hankinnat 2016 e)



Kuva 11. *Hankintalain (1397/2016) 122 §:n mahdollistamat tarjousten vertailuperusteet*

Vanhan hankintalainsäädännön mukaan valintaperusteet olivat kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous tai halvin hinta. Nykyään, mikäli hankintayksikkö käyttää muissa kuin tavarahankinnoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena halvinta hintaa, on se perusteltava. Perustelut halvimman hinnan käyttämiselle voidaan esittää hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa. Perustelun tarkoituksena on selventää, miten hankintayksikkö on huomionut laadun hankittavassa kokonaisuudessa. Perusteluna hankintayksikkö voi kuvata, miten laatu on huomioitu tarjoajille asetetuissa soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksissa, hankinnan vähimmäisvaatimuksissa, sopimuksen erityisehdoissa tai muuten hankinnan kohteen kuvauksessa. (Hankinnat 2016 e)

Kustannuksiltaan edullisimmalla ratkaisulla ei välttämättä tarkoiteta varsinaista hankintahintaa, eli sitä hintaa, minkä tarjoaja on tarjoukseensa kirjannut. Edullisimmat kustannukset voivat sen sijaan tarkoittaa esimerkiksi hankinnan elinkaarikustannuksia, jotka huomioivat tarjoajan tarjoaman ratkaisun käyttökustannukset. (Hankinnat 2016 e) Tavalisesti elinkaarikustannusten huomioimiseksi tarjousten tulee sisältää varsinaisen tarjoushinnan lisäksi yksikköhintaisen osuuden, joiden perusteella hankintayksikkö itse laskee tarjousten vertailuhinnat ennalta ilmoitettujen periaatteiden mukaisesti.

Parhaimman hinta-laatusuhteen vertailuperusteet voivat liittyä laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin. Laatuun liittyviä perusteita on mahdollista muodostaa muun muassa tarjoajan teknisiin ansioihin, esteettisiin ja toiminnallisiin ominaisuuksiin, esteettömyyteen, riskienhallintaan, käyttökustannuksiin tai kustannustehokkuuteen liittyviin näkökohtiin. (Hankinnat 2016 e)

Tavallisesti rakennusurakoiden, suunnittelun tai muun konsulttitoimeksiannon hankinnassa tarjouksen laatuosio muodostuu esimerkiksi tarjouksen avainhenkilöiden arvioinnista ja tiettyjen reunaehtojen perusteella laaditun projektisuunnitelman arvioinnista. Avainhenkilöiden arvioinnilla tarkoitetaan hankintasopimuksen toteutukseen osoitetun henkilöstön pätevyyden ja kokemuksen arviointia, joka todennetaan esimerkiksi henkilön työhistorian ja virallisten pätevyyksien perusteella. Tämän tyyppistä laatukriteeriä käytetään tyyppillisesti, mikäli osoitetun henkilöstön laadulla voidaan katsoa olevan merkittävä vaikutus hankintasopimuksen toteuttamisessa. (Hankinnat 2016 e)

Käänteinen kilpailutus eli ranskalainen urakka on harvinaisempi tapa vertailla tarjouksia. Sitä käytettäessä hankintayksikkö voi esittää hankinnalle kiinteän hinnan tai kiinteät kustannukset ja pyytää markkinoilta ainoastaan laatuun perustuvia tarjouksia. Tässä tapauksessa hankintayksikön on erityisen huolellisesti määritettävä hankinnalle esitettävä kiinteä hinta, jotta se tosiasiallisesti saisi tarpeitaan vastaavia tarjouksia myös laadullisesti. (Hankinnat 2016 e)

Luonteeltaan asetettavien vertailuperusteiden on oltava sellaisia, että ne tosiasiallisesti liittyvät hankinnan kohteeseen. Hankintalain perusperiaatteiden mukaisesti ne eivät saa olla sellaisia, jotka antavat hankintayksikölle rajoittamattoman valinnanvapauden, eivätkä ne saa olla joitain tarjoajia tai ehdokkaita syrjiviä. Tästä syystä tiettyjä tarjoajia suosivia vertailuperusteita ei saa asettaa. Suosivia vertailuperusteita olisi esimerkiksi edellytykset aikaisemmasta sopimussuhteesta hankintayksikön kanssa tai perusteeton vaatimus paikallisuudesta. (Hankinnat 2016 e)

Tarjouspyyntöön kirjatuilla vertailuperusteella siis määritetään pitkälti se, minkälaisia tarjouksia kilpailuun saadaan, miltä yrityksiltä niitä saadaan, sekä lopulta hankintayksikön maksettavaksi koituva hankinnan hinta ja se, mitä tällä hinnalla saadaan. Nämä asiat eivät ole yksiselitteisiä ja ne muuttuvat markkinatilanteen mukaan. Koska markkinatilanne on luonteeltaan jatkuvassa muutoksessa oleva, on hankintayksikön syytä olla tietoinen hankinnan kilpailuttamisen hetkellä vallitsevasta tilanteesta markkinoilla.

4. CASE-TUTKIMUS

4.1 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena eli laadullisena. Kappaleissa 2 ja 3 käsitelty teoria-tieto aikaisemmista aiheita sivuavista tutkimuksista tai muista lähteistä peräisin olevat ennakkokäsitykset ovat tuoneet tutkimuksen tekemiseen hypoteesin: markkinoiden kuuleminen on tarpeellista ja hyödyllistä. Selvittämättä on kuitenkin se, mitkä asiat markkinoiden kuulemisesta tekevät kaikille osapuolille hyödyllisen, mihin asioihin tulisi kiinnittää suurimman mahdollisen lisäarvon kannalta eniten huomiota ja mitkä asiat prosessissa eivät luo tarvittavaa lisäarvoa. Tutkimuksen kannalta olennainen kysymys on se, että miten markkinavuoropuhelu kannattaa toteuttaa.

Koska tutkimuksen kohteena olevaa asiaa on hankala tutkia kvantitatiivisin, eli määrällisin menetelmin, valittiin tutkimusmenetelmäksi laadullisia menetelmiä. Määrällisten menetelmien käyttöä ei nähty tässä tutkimuksessa vaadittavan aineiston keräämiseen soveltuvaksi, sillä numeerisen datan avulla tutkimuskysymyksiin vastaaminen ei vastaa tarkoitusta. Soveltuviksi menetelmiksi katsottiin: (1) kyselytutkimukset, joihin sisältyi sekä avoimia kysymyksiä että suljettuja kysymyksiä, sekä (2) haastattelututkimuksia, joissa keskityttiin suorien kysymysten lisäksi avoimeen keskusteluun markkinoiden kuulemisprosessiin sisältyvistä menetelmistä. Lisäksi tutkimuksen taustalla hyödynnettiin osittain myös osallistuvaa havainnointia.

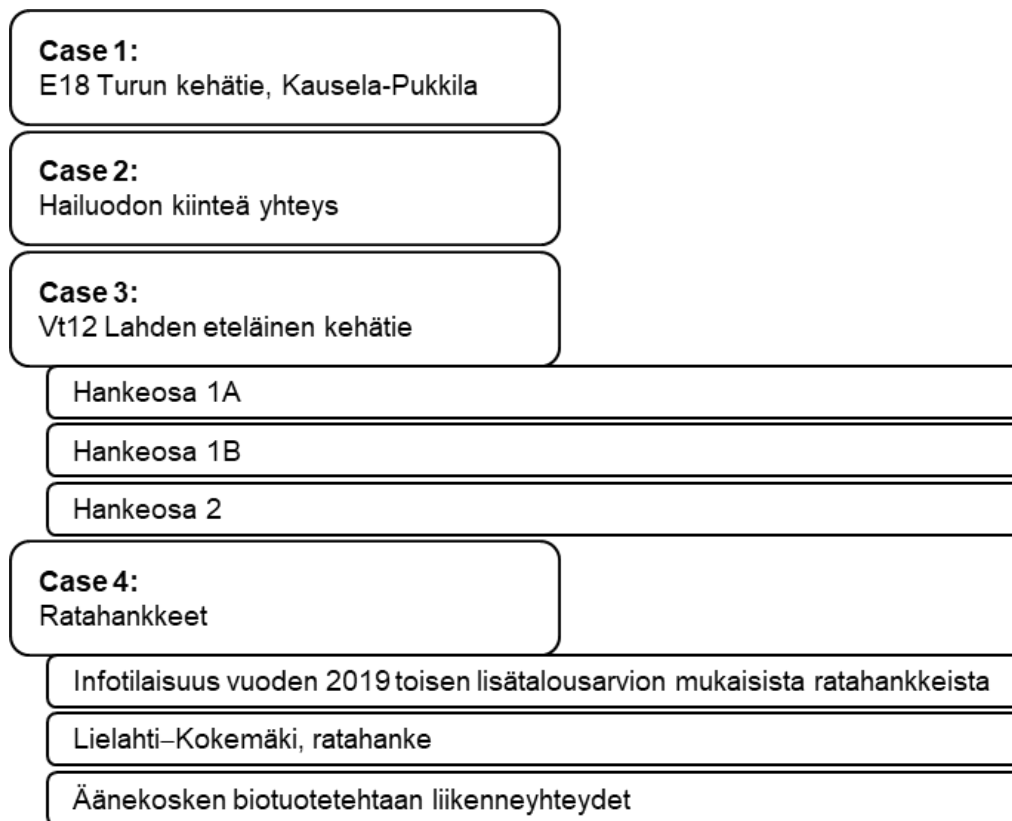
4.1.1 Case-tutkimus

Erikssonin & Koistisen (2005) mukaan tapaustutkimus eli case-tutkimus on suositeltava tutkimusstrategia silloin, kun jokin tai useat seuraavista ehdoista täytyvät:

- Keskeisellä sijalla ovat kysymykset, kuten "mitä", "miten" ja "miksi".
- Tutkijalla on vähän kontrollia tapahtumiin.
- Aiheesta aikaisemmin tehdyn empiirisen tutkimuksen määrä on vähäinen.
- Tutkimuskohteena oleva ilmiö on ajankohtainen ja reaalin.

Tämän tutkimuksen tapauksessa kaikki edellä esitetyt kohdat täyttyivät. Ainoastaan yhdessä tutkitusta case-hankkeesta neljästä voidaan tutkimuksen tekijällä katsoa olleen kohtuullinen mahdollisuus vaikuttaa tapahtumiin.

Case-tutkimukselle tyypilliseen tapaan tätä tutkimusta varten kerättiin aineistoa useilla eri menetelmillä ja lukuisista eri lähteistä. Tutkimuksen pääaineistoksi valikoitui neljä Väyläviraston ajankohtaista case-tutkimuksen kohteeksi soveltuvaa hanketta. Case-hankkeista kolme oli kokoluokaltaan suuria infrastruktuurin rakennushankkeita ja yhdessä oli kyse kahdesta ratahankkeesta ja yhdestä yleisestä markkinoiden informaatio-tilaisuudesta, jossa tiedotettiin markkinoita yhdellä kertaa useasta tulevasta ratahankkeesta. Case-hankkeista kaksi (Case 1 ja Case 2) oli valmisteluvaiheessa olevia julkisia hankkeita. Tutkimuksen kannalta oli edullista, että näiden hankkeiden etenemistä voitiin seurata tämän tutkimuksen yhteydessä, seurata tai osallistua niiden valmisteluun, sekä hyödyntää käytettyjä markkinoiden kuulemisprosessin menetelmiä tutkimusaineistona tuoreeltaan. Aineistona hyödynnetyt case-hankkeet on esitelty kuvassa 12.



Kuva 12. Case-tutkimuksen yhteydessä tutkitut hankkeet

Tutkimusta varten valitut case-hankkeet valittiin siten, että ne olivat suuria ja merkittäviä infrastruktuurin rakennushankkeita, joiden tilaajana oli Väylävirasto. Lisäksi valintakriteerinä oli se, että hankkeiden valmisteluvaiheessa toteutettiin erilaisista lähtökohdista ja erilaisiin tavoitteisiin perustuva markkinoiden kuuleminen. Kolmantena perusteena case-hankkeiden valinnalle tämän tutkimuksen kohteiksi oli hankkeiden ajankohtaisuus. Jokaista hanketta lähestyttiin niihin soveltuvien ja ajankohdan mahdollistamin menetelmin, kuitenkin tuottaen mahdollisimman yhtenäistä ja keskenään vertailukelpoista aineistoa.

Jokaiseen tapaukseen liittyi markkinoiden kuuleminen eri muodoissa ja menetelmillä, mutta johtuen vuoropuhelujen hankekohtaisuudesta, oli niiden sisältö toisistaan poikkeavaa. Lisäksi hankkeiden vastuuhenkilöt (haastateltavat) olivat eri henkilöitä. Aineiston keräämiseen vaikutti myös se, että osa hankkeista oli valmisteluvaiheessa eikä niiden sujuvaan etenemiseen ollut tarkoitus vaikuttaa tämän tutkimuksen tekemisellä. Tästä johtuen, aineistoa kerättiin hankkeiden etenemisen rajoitukset huomioiden.

4.1.2 Teemahaastattelut ja kyselyt

Hirsjärven & Hurmeen (2008) mukaan haastattelu on soveltuva tutkimusmenetelmä muun muassa silloin, kun tiedetään ennalta, että tutkimuksen aihe tuottaa monitahoisia vastauksia, jotka viittaavat moniin suuntiin. Lisäksi haastattelu antaa haastattelijalle mahdollisuuden syventää saatavia tietoja. Kyselyn käyttäminen menetelmänä puolestaan perustui siihen, ettei riittävän kattavalla otannalla toteutettavaa tarjoajaosapuolten haastattelemista nähty aikataulullisesti mahdollisena.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina haastatteluina eli teemahaastatteluina. Teemahaastattelu todettiin soveltuvaksi menetelmäksi aineiston keräämistä varten, sillä se mahdollistaa erilaisten näkökulmien esille pääsemisen ja tuottaa keskenään vertailukelpoista aineistoa. (Hirsjärvi & Hurme 2008) Tässä kappaleessa on kuvattu yksityiskohtaisesti teemahaastattelujen ja kyselyjen toteutustavat.

Teemahaastattelut

Aineistoa kerättiin kappaleessa 4.1.1 esitetyistä case-hankkeista jakamalla vastaajat kahteen eri osapuoleen: (1) Hankintayksikkö ja (2) tarjoajat. Hankintayksiköltä kerättävä aineisto perustui case-hankkeiden johtajina toimineiden tilaajan projektipäälliköiden teemahaastatteluihin. Lisäksi haastatteluissa oli mukana rakennuttamisen ja projektinjohdon toimialalla työskenteleviä konsultteja, joilla oli myös sopimuksellinen rooli case-hankkeissa 1 ja 2. Case-tutkimuksen yhteydessä toteutetut haastattelut aika- ja sijaintitietoineen on esitelty taulukossa 8.

Taulukko 8. Case-tutkimuksen yhteydessä toteutetut haastattelut

Haastattelut					
Case		Haastateltava	Pvm.	Kesto	Paikka
Case 1	E18 Turun kehätie, Kausela-Pukkila	H1, projektipäällikkö, Väylävirasto (tilaaja) <i>K1, projektipäällikkö, Proviko Oy, (hankintavaiheen rakennuttajakonsultti)</i>	14.1.2020	1h 18 min	Lieto
Case 2	Hailuodon kiinteä yhteys	H2, projektijohtaja, Väylävirasto (tilaaja) <i>K2, projektipäällikkö, Proviko Oy, (tekninen asiantuntijapalvelu)</i>	18.2.2020	1h 14 min	Tampere
Case 3	Vt12 Lahden eteläinen kehätie	H3, projektipäällikkö, hankeosat 1B ja 2, Väylävirasto (tilaaja) H4, projektipäällikkö, hankeosa 1A, Väylävirasto (tilaaja) <i>K2, projektipäällikkö, Proviko Oy</i>	13.1.2020	2h 29 min	Lahti
Case 4	Infotilaisuus 2. lisätalousarvion (2019) mukaisista ratahankkeista Lielähti-Kokemäki, ratahanke Äänekosken biotuotetehtaan liikenneyhteydet	H5, projektipäällikkö, Väylävirasto (tilaaja) <i>K1, projektipäällikkö, Proviko Oy</i>	31.1.2020	0h 48 min	Teams-kokous

Tutkimuksessa haastateltiin Väylävirastossa toimivia suurten väylä- ja ratahankkeiden projektipäälliköitä (H1–H5). Haastateltavien valintakriteerit olivat sellaiset, että haastateltava oli toiminut hankkeessa tilaajan organisaatiossa projektinjohtollisessa tehtävässä, ollut mukana suurten väylä- tai ratahankkeiden valmisteluvaiheessa ja ollut keskeisessä roolissa järjestämässä markkinoiden kuulemista.

Haastatteluihin osallistuneet projektinjohtokonsultit (K1 ja K2) olivat case-hankkeiden 1 ja 2 vastuuhenkilöiden haastatteluissa mukana haastateltavan roolissa. Näissä hankkeissa heidän roolinsa oli ollut muun ohessa tuottaa markkinoiden kuulemisen eri vaiheissa käytettyä aineistoa, valmistella osaltaan eri menetelmien toteutusta sekä osallistua toteutukseen. Tästä syystä heidän osallistumisensa haastatteluihin nähtiin tutkimukselle lisäarvoa tuottavaksi. Case-hankkeiden 3 ja 4 tapauksessa konsulteilla ei ollut hankkeissa sopimuksellista roolia, mutta kokemuksensa myötä heillä oli mahdollisuus avustaa haastattelijaa kysymysten laatimisessa. Lisäksi heidän osallistumisensa tarkoituksena haastatteluissa oli esittää haastateltaville täydentäviä kysymyksiä ja edesauttaa hedelmällisen keskustelun syntymistä.

Haastattelut sovittiin haastateltavien projektipäälliköiden kanssa tiedustelemalla osallistumishalukkuutta sähköpostitse tai keskustelemalla case-hankkeista etukäteen puhelimitse. Ennen haastattelua haastateltaville lähetettiin ennakkomateriaalina haastattelun agenda, joka sisälsi aiheita ja kysymyksiä ennalta tutustuttavaksi. Karsittu ennakkomateriaali

ateriaali on tämän tutkimusraportin liitteenä D. Haastattelut haluttiin pitää mahdollisuuksien mukaan kasvotusten, joten haastattelujen sijainnit valittiin siten, että ne olisivat haastateltaville mahdollisimman helppoja. Vain yhdessä tapauksessa (case 4) haastattelu jouduttiin toteuttamaan Microsoft Teams -kokouksena haastateltavan kiireiden vuoksi. Haastattelujen kestot vaihtelivat käytössä olevan ajan ja keskusteltavan asian määrästä riippuen vajaasta tunnista kahteen ja puoleen tuntiin. Kaikki haastattelut nauhoitettiin äänitallenteina ja niiden pohjalta laadittiin lähes samasanaaisena kirjallinen muistio käydystä dialogista, jotta haastatteluiden raportointi diplomityön haastattelutuloksiksi onnistuisi mahdollisimman tarkasti.

Haastattelut eivät ennakkomateriaalina lähetetystä agendasta huolimatta olleet täysin strukturoituja, vaan ennakkomateriaali toimi haastatteluja ohjaavana suuntaviivana. Täysin strukturoitu kysymys-vastaus -tyyppinen haastattelu ei olisi soveltunut tähän tutkimukseen, sillä kaikki case-hankkeet olivat erilaisia eikä haastattelija olisi osannut esittää riittävästi oikeita kysymyksiä. Tästä johtuen haastateltaville annettiin mahdollisuus kertoa läpikäydyistä aiheista omat näkemyksensä täysin vapaasti.

Haastattelut jaettiin havaintojen raportoinnin kannalta kolmeen teemaan: (1) Markkinoiden kuulemisen tavoitteet, (2) markkinoiden kuuleminen hankinnan valmistelussa ja (3) markkinoiden kuulemisen toteutus. Näitä teemoja käsiteltiin limittäin seuraavan sisällysluettelon mukaisesti:

- Haastateltavien kokemus markkinavuoropuhelujen käytöstä julkisissa hankinnoissa
- Markkinoiden kuuleminen hankinnan valmistelussa
 - Hankkeen ominaisuudet
 - Hankintamenettely
 - Toteutusmalli
 - Ajankohta ja aikatauluvaikutus
 - Hankintayksikön resurssit
 - Hankinnan riskienhallinta
 - Soveltuvuusvaatimukset
 - Vertailuperusteet
 - Sopimusehdot
- Markkinoiden kuulemiseen soveltuvat hankintalain mahdollistamat menetelmät
 - Toimittajaverkoston kartoitus
 - Markkinoiden informaatiotilaisuus
 - Sähköinen kysely
 - Kahdenvälinen markkinavuoropuhelu

- Tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointi
- Hankekohtainen selvitys markkinavuoropuhelujen käytöstä (Liite D)
 - Tavoitteet
 - Valmistelu
 - Toteutus
 - Lopputulos
 - Parhaat käytännöt ja kehityskohteet
- Tutkimuskysymykset

Edellä esitettyjen teemojen lisäksi haastatteluissa keskusteltiin markkinavuoropuheluista haastateltavien itse esittämistä näkökulmista. Lisäksi keskusteltiin hankkeiden sisällöistä, jotta olisi selvää, miksi markkinavuoropuhelu toteutettiin siten kuin se toteutettiin.

Kyselyt

Julkisissa hankinnoissa on olemassa sekä myyjä että ostaja. Tästä syystä tutkimuksen teossa nähtiin tarkoituksenmukaiseksi pyrkiä selvittämään myös tarjoajaorganisaatioiden näkökulmia ja mielipiteitä markkinoiden kuulemiseen liittyen. Johtuen haastattelututkimuksen raskaudesta tutkimusmenetelmänä, päädyttiin tarjoajanäkökulman selvittämiseksi laatimaan kyselylomakkeet kahteen eri hankkeeseen. Kaikkien tutkimuksessa hyödynnettävien case-hankkeiden tutkimista tällä tavoin ei kuitenkaan nähty mahdolliseksi. Tarjoajaosapuolten näkemysten todettiin olevan sellainen aihe, jonka tutkiminen kyselyiden avulla vaati eri markkinoiden kuulemisen ajankohtaisuutta hankkeessa. Case 1 ja Case 2 todettiin olevan tähän soveltuvia, sillä niissä markkinoita kuultiin tutkimuksen teon aikana ja tarjoajilta voitiin selvittää mielipiteitä ja näkökulmia välittömästi. Case 3 ja Casen 4 mukaiset hankkeet olivat tämän osalta vanhentuneita eikä niitä täten nähty soveltuviksi.

Kyselylomakkeet toteutettiin kohtuullisen kevyenä ja niihin sisällytettiin myös suljettuja kysymyksiä, jotta voitiin varmistaa se, ettei kyselyyn jätettäisi vastaamatta sen työläyden vuoksi. Tämän tutkimuksen liitteenä A on case-hankkeen 1 yhteydessä tarjoajaorganisaatioilta kysytyt kysymykset, ja liitteinä B ja C ovat case-hankkeen 2 yhteydessä kysytyt kysymykset. Kyselyiden tarkoituksena oli selvittää markkinoiden kuulemiseen käytetyistä menetelmistä markkinainfon ja sähköisen kyselyn hyödyllisyyttä ja tarkoitusta tarjoajaosapuolten näkökulmasta. Lisäksi osa kysytyistä kysymyksistä muotoiltiin siten, että niillä pyrittiin selvittämään myös mielipidettä markkinoiden kuulemisesta yleisesti. Taulukossa 9 on esitetty tarjoajaorganisaatioille lähetettyjen kyselyiden aihe, määrä sekä saadut vastaukset.

Taulukko 9. Tarjoajaorganisaatioille tehty kyselytutkimukset

Kyselyt					
Case		Aihe	Lähetetyt	Vastaukset	Vastaus -%
Case 1	E18 Turun kehätie, Kausela-Pukkila	Markkinainfo	16	4	25 %
		Sähköinen kysely	-	-	-
		Kahdenväliset markkinavuoropuhelut	-	-	-
Case 2	Hailuodon kiinteä yhteys	Markkinainfo	40	6	15 %
		Sähköinen kysely	6	2	33 %
		Kahdenväliset markkinavuoropuhelut	-	-	-

4.2 Case-tutkimusaineisto ja sen kerääminen

Tässä kappaleessa on esitetty case-tutkimuksen kohteena olleet hankkeet sekä case-tutkimusaineiston keräämiseen liittyvät toimenpiteet. Kappale on jaettu case-hankkeiden mukaan. Kustakin on esitetty a) yleiskuvaus hankkeesta tai tilaisuudesta, b) hankkeen valmisteluvaiheessa toteutettu markkinoiden kuuleminen ja c) aineiston kerääminen.

4.2.1 Case 1 – E18 Turun kehätie, Kausela-Pukkila

a) Yleiskuvaus hankkeesta

E18 Turun kehätie, Kausela-Pukkila, STk -hanke on Väyläviraston toteutuksessa oleva väylähanke, joka sijoittuu Turun kehätien Kausela-Pukkila väliselle tieosuudelle Kaarinan ja Liedon alueella. E18 Turun kehätien parantamishanke on jaettu kahteen vaiheeseen, josta ensimmäisessä, vuoden 2019 maaliskuussa rakentamisvaiheeseen siirtyneessä vaiheessa pilotoitiin Suomessa täysin uudenlaista kehitysvaiheen sisältävää suunnittele ja toteuta -toteutusmallia (STk). STk-malli otettiin käyttöön myös tässä tutkimuksessa hyödynnettyyn hankkeen toiseen vaiheeseen ja sitä pyrittiin kehittämään vaiheesta 1 saatujen oppien ja kokemusten perusteella toisen vaiheen hankintaa valmisteltaessa.

b) Hankkeen valmisteluvaiheessa toteutettu markkinoiden kuuleminen

Urakoitsijan kilpailutus toteutettiin rajoitetulla menettelyllä loppusyksyn 2019 ja alkukevään 2020 välisenä aikana, mutta hankintaan liittyvien tarjouspyyntöasiakirjojen valmistelu aloitettiin jo vuoden 2019 kesällä. Hankinnan tueksi järjestettiin markkinoiden informaatiotilaisuus ja STk-mallin kehittämisseminaari 8.10. Turussa, johon osallistui kuusi tilaajan edustajaa sekä 17 yksityisen sektorin yrityksen edustajaa 11:sta eri yrityksestä. Yrityksistä kuusi oli urakoitsijoita, joita odotettiin tarjoajiksi tarjouskilpailuun. Muut osallistujat olivat joko suunnittelutoimistoja tai muita yrityksiä, jotka näkivät hankkeessa liiketoimintamahdollisuuden.

Tilaisuuden ohjelma koostui hankkeen ja hankintamenettelyn esittelystä. Hankkeesta esiteltiin yleiskuvauksen lisäksi urakan sisältö pääpiirteittäin, urakan aikataulu, siihen liittyvät erityispiirteet sekä ehdolliset kohteet. Lisäksi tilaisuudessa esiteltiin hankkeen projektiorganisaatio. Hankintamenettelystä kerrottiin tilaisuudessa seuraavat asiat: hankintamenettelyn aikataulu, vähimmäisvaatimukset, alustavat vertailuperusteet, alustava rakennussuunnitelma. Lisäksi tilaisuudessa oli tarkoitus keskustella STk-mallin kehitysideoista seuraavista näkökulmista: Toteutusoptio, kehitysvaiheen kesto, vaiheiden limitys, kehitysvaiheen sisältö ja hyödynjakomekanismi.

c) Aineiston kerääminen

Tilaisuuden jälkeen, 11.10.2019, lähetettiin hyväksyntänsä antaneille osallistujille markkinainfoa ja -vuoropuhelua yleisesti koskeva kysymyslomake (Liite A), johon toivottiin vastauksia 27.10.2019 mennessä. Osallistuneille kohdistetussa kysymyslomakkeessa annettiin neljä suljettua kysymystä, jossa osallistujat antoivat mielipiteensä esitettyyn väitteeseen asteikolla 1–5, sekä kahdeksan avointa kysymystä kyseessä olevan markkinainfon toteutuksesta, lopputuloksesta ja mahdollisista kehityskohteista. Kaikkiaan 16 tarjoajapuolen edustajaa otti kysymykset vastaan ja vastaukset kysymyksiin toimitti 4 henkilöä. Vastausprosentti oli täten 25 %.

Hankintayksikön näkemyksiä hankkeen markkinavuoropuhelusta selvitettiin teemahaastattelun avulla. Haastattelu pidettiin Liedossa hankkeen projektitoimistolla 14.1.2020. Haastateltavana oli hankkeen tilaajan projektipäällikkö, jolla oli laaja kokemus Väyläviraston julkisista hankkeista. Väyläviraston projektipäällikön lisäksi haastatteluun osallistui hankkeen hankintavaiheen rakennuttajakonsultin projektipäällikkö. Haastattelu nauhoitettiin ja kirjoitettiin muistiin lähes täysin samanasaisena havainnointia ja havaintojen raportointia varten.

4.2.2 Case 2 – Hailuodon kiinteä yhteys

a) Yleiskuvaus hankkeesta

Hailuodon kiinteä yhteys on elinkaarimallilla (PPP) toteutettava rakennushanke, jossa rakennetaan kiinteä maantieyhteys Oulun Riutunkarin ja Hailuodon Huikun välille. Nykyisellään väliä liikennöi lauttayhteys, joka on tarkoitus korvata 8,4 kilometriä pitkällä kiinteällä yhteydellä, joka sisältää kaksi pitkää siltaa sekä pengerosuuden. Hanke sai rahoituspäätöksen syksyllä 2017 ja sen tiesuunnitelma valmistui huhtikuussa 2018. Syksyn 2019 ja kevään 2020 aikana hanke oli valmisteluvaiheessa, jossa PPP-hankintamallia kehitettiin soveltuvaksi kyseessä olevaan hankintaan. Tätä ennen Suomessa kaikki

PPP-mallilla toteutetut infrahankkeet olivat olleet moottoritiehankkeita, joten kilpailutukseen tehtiin huomattavia muutoksia vastaamaan tämän hankkeen erityispiirteitä.

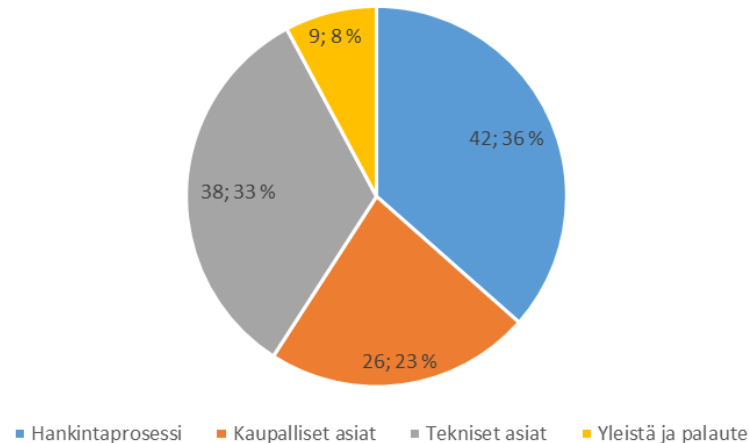
b) Hankkeen valmisteluvaiheessa toteutettu markkinoiden kuuleminen

Hankkeen tilaajan, Väyläviraston, apuna hankinnan valmistelussa ja kilpailutuksessa oli teknisen puolen, juridisen puolen sekä rahoitusalan asiantuntijoita, joiden kanssa yhteistyössä hankkeeseen laadittiin hankinta-asiakirjat, toteutettiin kolmivaiheinen markkinoiden kuulemisprosessi ja käynnistettiin kilpailullisella neuvottelumenettelyllä toteutettava palveluntuottajan hankinta ja siihen liittyvän neuvottelut tarjoajakonsortioiden kanssa. Hankkeen luonteesta johtuen markkinoilta selvitettäviä asioita oli paljon ja neuvottelujen käyminen myös jo valmisteluvaiheessa nähtiin tarpeelliseksi. Tätä ennen toteutettiin reilua vuotta aiemmin niin sanottu esimarkkinainfo, vaiheessa, jossa tilaajalla ei vielä ollut neuvonantajakaan kilpailutettuna.

Markkinoiden kuulemisprosessin ensimmäinen vaihe hankkeen valmisteluvaiheessa toteutettiin Helsingissä 10.10.2019, vajaa kuusi tuntia kestäneenä markkinoiden yleisenä informaatiotilaisuutena. Tilaisuus suunnattiin hankkeen toteutuksesta kiinnostuneille urakoitsijoille, suunnittelijoille, rahoittajille ja neuvonantajille. Informaatiotilaisuudessa kerrottiin hankinnan valmistelun tilanteesta sekä tarjouspyyntöasiakirjojen teknisestä ja kaupallisesta sisällöstä. Lisäksi tilaisuudessa esiteltiin sopimusaineiston keskeinen sisältö. Informaatiotilaisuuteen osallistui hankintayksikön puolelta, joko tilaajan organisaatiosta tai neuvonantajista, yhteensä 20 henkilöä. Tilaisuuteen ilmoittautui paikan päällä 53 henkilöä tarjoajaorganisaatioista tai muista hankkeesta kiinnostuneista yrityksistä. Osallistuneista 18 oli ulkomaalaisten organisaatioiden edustajia.

Markkinoiden kuulemisprosessin toisessa vaiheessa toteutettiin sähköinen kysely aikavälillä 18.10. – 15.11.2019. Kysely laadittiin sekä suomeksi että englanniksi ja suunnattiin siihen markkinainfon perusteella ilmoittautuneille ehdokkaille. Suomenkielisiä kutsuja lähetettiin yhteensä 58 ja vastausprosentiksi noin 15 %. Englanninkielisiä kyselyitä lähetettiin 28 ehdokkaalle, joista kyselyyn vastasi noin 18 %. Kokonaisuudessaan hankinnan kehittämistä varten toteutettuun sähköiseen kyselyyn vastasi reilu 16 % ehdokkaista. Kyselyyn vastanneet edustivat joko rakennusliikettä, koko ehdokaskonsortiota, rahoittajaa/sijoittajaa tai neuvonantajaa.

Kyselyssä kysyttiin yhteensä 115 kysymystä liittyen PPP-hankkeen kehittämiseen ja kilpailuttamiseen. Kuvassa 13 on esitetty kysytyjen kysymysten jakauma kysymyskategorioittain jaoteltuna.



Kuva 13. Sähköisen kyselyn kysymysten jakauma kategorioittain

Hankkeen valmistelussa toteutetun markkinoiden kuulemisen kolmas vaihe toteutettiin kahden tunnin mittaisina kahdenvälisinä vuoropuheluin 7.–9.1.2020 Helsingissä. Kahdenvälisiin vuoropuheluihin osallistui yhteensä kuusi yritystä tai valmista ehdokasryhmittymää. Ehdokasyritysten edustajamäärät olivat vaihtelevia. Yhden yrityksen kanssa vuoropuhelu käytiin etänä Skypellä siten, että yritystä edusti vain yksi henkilö. Toisaalta erästä ehdokasryhmittymää edusti 12 henkilöä. Hankintayksikön puolelta tilaisuuksiin osallistui viisi tilaajan edustajaa sekä tekniikan, rahoituksen ja juridiikan neuvonantajat, yhteensä yhdeksän henkilöä. Tilaisuudet järjestettiin siten, että ensin kerrottiin lyhyesti tilaajan tilannekatsaus ja ajankohtaiset asiat, jonka jälkeen keskustelua jatkettiin ehdokkaan agendan mukaisesti. Osa ehdokkaista tai ehdokasryhmittymistä oli lähettänyt tarjouspyyntöaineistoa koskevia kysymyksiä tai mielipiteitä etukäteen, jolloin keskustelu keskittyi niihin. Muissa tapauksissa tarjoajat esittivät kysymyksensä paikan päällä.

c) Aineiston kerääminen

Aineiston keräämistä varten laaditut kysymykset hankkeen tarjoajaehdokkaille lähetettiin vasta 4.12.2019, jotta tarjoajaehdokkaat eivät kokisi heti sähköisen kyselyn perään toimitettavaa toista kyselyä epämiellyttäväksi. Ehdokkaista kuudelle lähetettiin kysymyslomake koskien hankkeen valmisteluvaiheessa toteutettua markkinainfoa sekä sähköistä kyselyä ja 34:lle markkinainfon osallistujalle lähetettiin kysely koskien pelkkää markkinainfoa. Ainoastaan markkinainfoa koskevan kyselyn vastaanottajista 21 oli suomalaisten yritysten edustajia, joille kysely laadittiin suomeksi. Ulkomaisia ehdokkaita oli 13, joille kysely lähetettiin englannin kielellä. Vastausten määräajaksi asetettiin 20.12.2019, jolloin vastausaika oli 17 päivää, lähetyspäivä mukaan lukien. Sähköistä kyselyä ja markkinainfoa käsittelevään kyselyyn saatiin kaksi vastausta, jolloin tämän kyselyn vastausprosentiksi saatiin 33,33 %. Pelkkää markkinainfoa koskevaan kyselyyn saatiin neljä vastausta (11,76 %) ja yhteensä markkinainfoa koskeviin kysymyksiin vastattiin kuusi

kertaa, eli täytetyn kyselylomakkeen palautti 15 % vastaajista. Vastauksia saatiin niin rakennusurakoitsijoilta, rahoittajilta kuin juridiikan asiantuntijoiltakin. Kahdenvälisistä vuoropuheluista ei kysymyslomaketta enää lähetetty ehdokkaille, vaan niihin liittyviä toimintatapoja tutkittiin sekä havainnoimalla keskustelua etänä että haastatteleamalla tilaajan projektijohtajaa.

Hankintayksikön näkemyksiä selvitettiin 18.2.2020 järjestetyn teemahaastattelun avulla. Haastateltavana oli hankkeen projektijohtaja, jolla oli runsaasti kokemusta markkinavuoropuheluista ja myös aikaisemmista PPP-hankkeista. Haastattelu järjestettiin Tampereella. Haastateltavan lisäksi paikalla oli hankkeen teknisen asiantuntijapalvelun projektipäällikkö, jolla oli merkittävä rooli hankkeen valmisteluvaiheen tehtävissä, kuten markkinoiden kuulemisen eri vaiheiden valmistelussa ja toteuttamisessa. Haastattelu nauhoitettiin ja siitä laadittiin muistio havaintojen raportointia varten. Haastattelun lisäksi aineistoa kerättiin internetistä, hankkeen tarjouspyyntöaineistosta sekä muusta hankekohtaisesta aineistosta.

4.2.3 Case 3 – Vt12 Lahden eteläinen kehätie

a) Yleiskuvaus hankkeesta

Vt12 Lahden eteläinen kehätie -hankekokonaisuus sisältää valtatie 12 Lahden eteläisen kehätien rakentamisen sekä maantien 167 Lahden eteläisen sisääntulotien parantamisen. Hankekokonaisuus sisältää kaksi eri hankeosaa, jotka toteutetaan kolmena urakana. Hankeosassa 1A valtatie 12 parannetaan Soramäen ja Okeroisten välillä kaksikaistaiseksi sekä rakennetaan muun muassa 17 uutta siltaa. Hankeosassa 1B rakennetaan muun muassa useita eritasoliittymiä sekä kaksi tunnelia Okeroisten eritasoliittymän itäpuolen ja Joutjärven eritasoliittymän välille. Hankeosa 2 puolestaan sisältää Lahden eteläisen sisääntulotien (Mt 167) parantamisen, jossa muun muassa uusitaan alueen alikulkukäytäviä ja siltoja. (Väylävirasto 2019 b)

Hankeosan 1A osalta ST-urakoitsijan kilpailutus toteutettiin vuoden 2017 aikana ja urakasopimus allekirjoitettiin loppuvuodesta. Urakan valmistelevat työt aloitettiin helmikuussa 2018 ja varsinaiset rakennustyöt hankeosalla käynnistyivät huhtikuussa 2018. Hankeosan on tarkoitus valmistua syksyllä 2020. Hankeosan 1B allianssin kilpailutus käynnistettiin helmikuussa 2017. Saman vuoden heinäkuussa tehtiin kehitysvaiheen allianssisopimus. Kehitysvaihe kesti toukokuuhun 2018, jonka jälkeen allekirjoitettiin varsinainen toteutussopimus hankeosan suunnittelusta ja rakentamisesta allianssimallilla. Hankeosan on tarkoitus valmistua joulukuussa 2020, jonka jälkeen seuraavana vuonna tehdään vielä pieniä viimeistelytyöitä.

Hankkeen tavoitteena on edistää valtatie 12 liikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta sekä edistää maankäytön ja elinkeinoelämän kehittymismahdollisuuksia koko Lahden seudulla. Hankkeen kokonaiskustannuksen arvioidaan olevan 275 miljoonaa euroa ja sen rakentamisvaihe toteutetaan vuosina 2017 - 2023, jonka aikana rakennettavat ja parannettavat tieosat otetaan liikenteelle vaiheittain. (Väylävirasto 2019 b)

b) Hankkeen valmisteluvaiheessa toteutettu markkinoiden kuuleminen

Hankkeen valmisteluvaiheessa pidettiin 4.8.2016 infra-alan toimijoille suunnattu esittely- ja keskustelutilaisuus, jossa paikalla olleille urakoitsijoita, rakennuttajakonsultteja ja suunnittelijoita edustavien yritysten henkilöille esiteltiin hankintayksikön sen hetkinen näkemys tulevasta hankkeesta ja sen sisältämistä hankinnoista. Markkinainfossa käsiteltiin muun muassa hankkeen yleisesittely, suunniteltu hankeosajako, kaavoitus, tiesuunnitelmat ja lupatilanne, kustannusarvio, rahoitus, massamäärät sekä suurimmat yksittäiset rakennuskohteet. Lisäksi tilaisuudessa esiteltiin hankkeen tavoiteaikataulu ja tulevat hankinnat. Tilaisuuden jälkeen osallistuneita pyydettiin vastaamaan sähköiseen kyselyyn. Lisäksi muutamaa kuukautta myöhemmin järjestettiin ainoastaan pääurakoitsijoille suunnattu pienempi informaatiotilaisuus.

c) Aineiston kerääminen

Hankkeen valmisteluvaiheessa toteutetuista markkinavuoropuheluista kerättiin tutkimusaineistoa pääosin 13.1.2020 toteutetun teemahaastattelun avulla. Haastattelu järjestettiin Lahdessa hankkeen projektitoimistolla. Haastatteluun osallistui hankeosista 1B ja 2 vastaava projektipäällikkö (H3) sekä hankeosasta 1A vastaava projektipäällikkö (H4). Lisäksi paikalla oli rakennuttamis- ja projektinjohtokonsultoinnin alalla toimivan yrityksen projektipäällikkö, joka toimi haastattelussa osittain haastattelijan apuna ja osittain kertomassa omista kokemuksistaan markkinavuoropuheluista. Haastattelu nauhoitettiin ja kirjoitettiin muistiin sellaisena kuin se käytiin, havaintojen raportointia varten. Haastattelun lisäksi aineistoa kerättiin internetistä sekä haastateltujen toimittamasta hankkeen markkinainfotilaisuuden esitysmateriaalista.

4.2.4 Case 4 – Ratahankkeet

Case 4 käsitteli Väyläviraston viimeaikaisia ratahankkeita ja niissä toteutettuja markkinavuoropuheluista kolmen eri tapauksen osalta. Nämä tapaukset olivat:

- 1. Informaatiotilaisuus vuoden 2019 toisen lisätalousarvion mukaisista ratahankkeista**
- 2. Lielähti - Kokemäki, ratahanke**

3. Äänekosken biotuotetehtaan liikenneyhteydet

Tässä kappaleessa esitetään yleiskuvaukset edellä mainituista, Casen 4 sisältämistä, hankkeista ja niihin liittyvistä markkinavuoropuheluista. Lisäksi kuvataan niihin liittyvän aineiston kerääminen.

Informaatiotilaisuus vuoden 2019 toisen lisätalousarvion mukaisista ratahankkeista

a) Yleiskuvaus tilaisuudesta

Väylävirasto järjesti 12.9.2019 ratahankkeiden markkinatoimijoille suunnatun informaatiotilaisuuden koskien vuoden 2019 toisen lisätalousarvion mukaisia uusia ratahankkeita. Perusväylänpidon osalta toinen lisätalousarvio tarkoitti sitä, että määrärahasoon osoitettiin 40 miljoonan euron korotus korjausvelan kasvun hillitsemiseksi. Tilaisuuden järjestämisen aikataulu oli tiukka sillä tieto uusista hankkeista tuli nopeasti ja yllättäen. Lisätalousarviota koskevista hankkeista kymmenen oli ratahankkeita, kolme tiehankkeita ja yksi vesiväylähanke. Ajan säästämiseksi ratahankkeista ei pidetty erillisiä tilaisuuksia, vaan ne käsiteltiin tässä yhdessä markkinainfossa.

Informaatiotilaisuuden esitysrunko oli laadittu siten, että tilaisuuden aiheen yleiskatsaukselle ja tavoitteiden esittämiselle oli varattu aikaa 20 minuuttia. Tämän jälkeen jokaiselle, kymmenelle esiteltävälle hankkeelle, oli varattu aikaa kymmenen minuuttia esitystä kohden. Hankkeita koskeville kysymyksille aikaa oli varattu 15 minuuttia. Muiden hankkeiden käsittelyyn oli varattu 45 minuuttia, jonka jälkeen vielä 30 minuuttia loppuyhteenvetoon, palautteeseen ja kysymyksiin. Informaatiotilaisuus videoitiin ja ladattiin Youtube-palveluun, josta se oli mahdollista katsoa myöhemmin.

Lielähti – Kokemäki, ratahanke

a) Yleiskuvaus hankkeesta

Lielähti–Kokemäki rataosan perusparannustyöt ja niiden suunnittelun toteutti Liikenneviraston ja VR Track Oy:n muodostama allianssi vuosien 2011–2015 välisenä aikana. Hanke oli Liikenneviraston ja samalla koko Euroopan ensimmäinen julkinen allianssihanke, jolla on Suomessa edelleen merkittävä rooli allianssimallin kehittämisessä ja käyttöönotossa. Allianssin hankinta toteutettiin hankintalain mukaisella neuvottelumenettelyllä, jolloin tarjoajien määrää voitiin vähentää vaiheittain. Tarjouskilpailun valinta-

perusteena käytettiin kokonaistaloudellista edullisuutta, jossa tarjousten laatu- ja hintaosat arvioitiin vaiheittain. Hankkeen kustannusarvio oli 106,4 miljoonaa euroa ja toteutuneet kustannukset olivat 104,8 miljoonaa euroa. (Liikennevirasto 2015)

Lielähti–Kokemäki -hankkeessa uudistettiin rataa 90 kilometrin matkalla. Parantamisen tavoitteena oli pitää rata liikennöitävässä kunnossa ja pienentää sen kunnossapidon kustannuksia. Hankkeen rakennustyöt saatiin valmiiksi alkuvuodesta 2015 ja sen takuu-aika päättyi vuoden 2019 lopussa. (Liikennevirasto 2015)

b) Hankkeen valmisteluvaiheessa toteutettu markkinoiden kuuleminen

Koska Lielähti–Kokemäki -hanke oli allianssimallin pilottihanke, pidettiin sen valmisteluvaiheessa markkinoiden informaatiotilaisuuksia liittyen pääasiassa allianssin esittelyyn uutena toteutusmallina. Varsinainen vuorovaikutus hankkeen tarjoajien kanssa pidettiin kuitenkin vasta ensimmäisessä tarjousvaiheessa. Siitä huolimatta, että hankintaprosessi oli jo käynnistetty, muistuttivat tarjousvaiheen informaatiotilaisuudet huomattavasti valmisteluvaiheen markkinavuoropuheluita. Vuorovaikutuksen järjestäminen tähän tapaan oli mahdollista, koska hankinta toteutettiin neuvottelumenettelyllä. (Liikennevirasto 2015)

Äänekosken biotuotetehtaan liikenneyhteydet

a) Yleiskuvaus hankkeesta

Äänekosken biotuotetehtaan liikenneyhteydet -hanke on viimeistelytyöiden osalta käynnissä oleva tie- ja rataliikenneyhteyksien parantamishanke. Hankkeen rakennustyöt alkoivat kesällä 2015 ja valmistuivat ratatöiden osalta vuonna 2017. Tieosuuden liikenteelleotto toteutettiin vuonna 2019. (Väylävirasto 2020)

Hankkeen tavoitteena on parantaa liikenneyhteydet vastaamaan Äänekosken seudun ja koko Keski-Suomen kasvavien liikennemäärien tarpeita ja vahvistaa Keski-Suomen elinvoimaisuutta ja teollisuuden toimintaedellytyksiä. Erityisesti hankkeen rataosuuksien merkitys elinkeinoelämän vahvistajana liittyy vahvasti Metsä Groupin Äänekosken biotuotetehtaan, jonka toiminta käynnistyi syksyllä 2017. Äänekosken biotuotetehtaan on metsäteollisuuden historian suurin investointi Suomessa. (Väylävirasto 2020)

Hankkeen rataosuus toteutettiin allianssimallilla, jonka muodostivat Väylävirasto ja VR Track Oy. Rataosuus sisälsi Jyväskylän ja Äänekosken välisen rataosuuden sähköistyksen ja joidenkin rakenteiden peruskorjauksen. Tampereen ja Jyväskylän välillä työt kohdistuivat radan rakenteiden, tunneliosuuksien ja turvalaitteiden parantamiseen. Hankkeen kokonaiskustannusarvio on 173 miljoonaa euroa, joista 81,5 miljoonaa euroa kohdistuu tiehankkeelle ja 91,5 miljoonaa euroa ratahankkeelle. (Väylävirasto 2020)

b) Hankkeen valmisteluvaiheessa toteutettu markkinoiden kuuleminen

Äänekosken biotuotetehtaan liikenneyhteydet -hankkeen valmisteluvaiheessa kuultiin markkinoita 11.6.2015 järjestetyn markkinainfon avulla. Markkinainfo järjestettiin hankkeen toteutusmallin selvittämiseksi. Tilaisuudessa palveluntuottajilta pyydettiin perusteltuja näkemyksiä mahdollisista toteutusmuodoista. Tilaisuuden lopuksi yhteensä 22 paikalla olleelle eri yritysten edustajalle jaettiin kirjallinen kysely, minkä perusteella tehtiin johtopäätökset käytettävästä toteutusmallista. (Liikennevirasto 2016)

Case 4: Ratahankkeet

c) Aineiston kerääminen

Casen 4 ratahankkeiden ja vuoden 2019 toisen lisätalousarvion mukaisten ratahankkeiden informaatiotilaisuuden aineiston keruu perustui niissä mukana olleen Väyläviraston projektipäällikön haastatteluun, joka toteutettiin 31.1.2020 Microsoft Teams -kokouksena. Haastatteluun osallistui myös rakennuttamisen ja projektinjohton alalla toimivan yrityksen projektipäällikkö. Haastattelu nauhoitettiin kokonaisuudessaan ja puheenvuorot kirjoitettiin ylös lähes täysin samasanaisena havainnointia ja havaintojen mahdollisimman huolellista raportointia varten.

Case-tutkimuksen kohteena ollut vuoden 2019 toisen lisätalousarvion mukaisten ratahankkeiden informaatiotilaisuus oli muista poikkeava, sillä siinä ei informoitu vain yhdestä hankkeesta ja se oli olemukseltaan kaikkia muita yleisempi. Tässä tapauksessa aineistoa kerättiin haastattelua ennen huolellisella analyysillä tilaisuudesta tehdystä videotallenteesta. Tällöin oli mahdollista arvioida yksittäisiä puheenvuoroja, tilaisuuden aikataulua ja tavoitteita sekä onnistumisia ja puutteita huomattavasti syvemmillä tasolla, kuin mikä olisi mahdollista osallistumalla paikan päällä tilaisuuteen. Lisäksi huolellinen pohjatutkimus mahdollisti asiantuntevamman otteen haastattelua varten.

4.3 Case-tutkimuksen havainnot

Case-tutkimuksessa toteutettujen neljän teemahaastattelun ja yhteensä 12 vastatun kyselytutkimuksen perusteella tehdyt havainnot on esitetty tässä kappaleessa. Havainnot on jaettu kolmeen kategoriaan: (1) Markkinoiden kuulemisen tavoitteet, (2) markkinoiden kuulemisen valmistelu, tarkoitus ja vaikutukset, ja (3) Markkinoiden kuulemisen toteutus. Raportoinnin kannalta edellä mainittujen kategorioiden katsottiin edustavan markkinoi-

den kuulemisen tyyppisen prosessin tarkoituksenmukaista kuvaamista. Prosessiin liittyvien havaintojen kronologisen raportoinnin todettiin olevan paras tapa aihealueisiin liittyvien potentiaalisten kehityskohteiden tunnistamiseksi.

4.3.1 Markkinoiden kuulemisen tavoitteet

Tarjoajaorganisaatioilla ja hankintayksiköllä on omat tavoitteensa julkisen hankinnan tai hankkeen valmisteluvaiheessa käytävälle vuoropuhelulle. Tarjoajaosapuolten tavoitteet puolestaan luonnollisesti vaihtelevat sen mukaan, minkälaisessa roolissa ne käyvät vuoropuhelua hankintayksikön kanssa. Hankintayksikön tavoitteet sen sijaan ovat lähes täysin hankintakohtaisia, vaikka myös yleistettäviä tavoitteita on tunnistettavissa.

Tarjoajat

Case-tutkimuksen tarjoajaosapuolille suunnatulla kyselytutkimuksella selvitettiin tarjoajien tavoitteita markkinoiden yleiselle informaatiotilaisuudelle, eli markkinainfolle. Kapaleessa 4.2.1 (case 1) kuvattuun markkinainfoon osallistuneiden urakoitsijoiden näkemys tilaisuudelle asettamistaan tavoitteista ja potentiaalisista hyödyistä oli selkeä. Markkinainfoon osallistuminen nähtiin tarpeelliseksi, jotta yritys voisi sisäisesti arvioida kykyään kyseessä olevan hankkeen tarjoamiseen ja valmistautua tarjouslaskentavaiheeseen resurssien suunnittelua ajatellen. Lisäksi urakoitsijat toivoivat saavansa markkinainfon perusteella yleiskäsityksen hankkeen sisällöstä ja erityispiirteistä siinä määrin, että he voisivat varata hankkeeseen oikeat asiantuntijat ja suunnitella toteutusresurssiensa tulevaa sijoittumista. Urakoitsijoiden näkökulmasta myös työn toteuttajalle asetetut vähimmäisvaatimukset nähtiin merkittäväksi asiaksi. Lisäksi markkinainfon todettiin olevan mahdollisuus selvittää kilpailutilannetta, sillä siellä on mahdollisuus saada yleisnäkemys siitä, mitkä yritykset ovat kiinnostuneita hankkeesta. Toisaalta tilaisuus nähtiin myös mahdollisuutena nähdä ketkä henkilöt tilaajan tai sen konsulttien puolesta hanketta johtaa. Yleisen hankkeinformaation lisäksi tilaajan tavoitteiden selvittäminen ja uuden hankemuodon erityispiirteet nähtiin hyvinä syinä osallistua informaatiotilaisuuteen.

Markkinainfoon osallistui myös muita kuin urakoitsijoita. Esimerkiksi suunnittelijoiden näkökulmasta erityisesti hankkeen ja hankinnan kilpailutuksen aikataulu nähtiin tarpeellisenä tietona oman toiminnan suunnittelua varten. Erään rakennustarvikkeita ja -koneita vuokraavan yrityksen mielestä informaatiotilaisuuden hyödyt olivat siinä, että siellä oli mahdollista saada laadukasta tietoa hankkeen kokonaisuudesta aikatauluineen. Vaikka informaatiotilaisuus ei suoraan heitä koskenut, oli heillä tilaisuudelle omat tavoitteensa. Konevuokraamon näkökulmasta heidän tavoitteenaan oli pyrkiä muuttamaan käytäntöä

ja kulttuuria konevuokrauksen suhteen siten, että he voisivat olla mahdollisimman aikaisessa vaiheessa jollain tasolla mukana hankkeessa. Kuten urakoitsijoilla, myös konevuokraamon näkökulmasta resursointi ja kalustotarpeisiin varautuminen helpottui markkinainfon perusteella. Konevuokraamon edustaja katsoi tavoitteekseen sen, että mahdollisimman aikaisessa vaiheessa mukana oleminen voisi mahdollistaa sopimuksen koko voittaneen urakoitsijan tai työmaan kanssa. Nykyiseen käytäntöön peilaten yritys näki ongelmaksi sen, että suuretkin tarpeet tulevat vuokraajan tietoon vasta aivan loppumetreillä. Tällöin kalustohankinnat tehdään kiireellä ja jokaisen osapuolen kannalta epäedullisesti.

Kappaleessa 4.2.2 kuvatun PPP-hankkeen (case 2) informaatiotilaisuuden osalta tarjoajaosapuolet näkivät tavoitteikseen hyvin vastaavanlaisia asioita. Erään ulkomaisen, kansainvälisesti toimivan rakennusyrityksen tavoitteena oli ymmärtää tilaajan valitsemaa hankintamenettelyä paremmin, koska jokainen tarjous nähtiin isona sijoituksena, jonka he voivat investoida vain kerran. Suomalaisten rakennusyritysten jakama näkemys tavoitteestaan oli selkeä; tavoitteena oli saada tieto siitä, missä hankkeessa kyseisellä hetkellä ollaan menossa ja saada ymmärrys siitä, mitä tilaaja hankkeelta haluaa.

Hankintayksikkö

Case-hankkeen 1 tapauksessa järjestetyn markkinainfon tavoitteena oli informoida markkinoita tulevasta hankkeesta ja urakoitsijan hankinnan hankintamenettelystä. Lisäksi infotilaisuuden avulla pyrittiin kartoittamaan urakoitsijoiden ja suunnittelijoiden kiinnostusta. Koska urakan toteutusmalliksi oli valittu alalla uusi, kehitysvaiheen sisältävä suunnittele ja toteuta -urakka (STk), pyrittiin markkinainfon avulla selvittämään paikalla olleiden näkemyksiä ja herättämään keskustelua toteutusmallista kokoamalla mallista neutraaleja väittämiä, joihin toivottiin vastauksia julkisesti.

Hankkeen rakennuttajakonsultin projektipäällikön mukaan tavoitteiden täyttymistä voidaan arvioida esimerkiksi siten, että mikäli kritiikkiä tai keskustelua ei tilaisuudessa synny, ei tilaajan esittämän informaation sisällössä välttämättä ole suuria puutteita. Case-hankkeen 1 osalta valmisteluvaiheen vuoropuhelu käytiin kokonaisuudessaan informaatiotilaisuuden avulla. Yksityiskohtaisemmista asioista keskusteleminen voitiin siis jo lähtökohtaisesti jättää käytäväksi vasta hankintaprosessin aikana, rajoitettuun menettelyyn mukaan valittujen tarjoajien kanssa. Haastattelun perusteella informaatiotilaisuudessa onnistui erityisen hyvin se, että tilaajalla oli tilaisuuteen mennessä riittävästi informaatiota jaettavaksi. Lisäksi tämän informaation jakaminen nähtiin onnistuneen tavoitteiden mukaisesti.

Haastattelun perusteella selvisi, että PPP-hankkeet ovat oma erikoistapauksensa myös markkinoiden kuulemistarpeen ja tavoitteiden näkökulmasta. Case-hankkeessa 2, noin 1,5 vuotta ennen hankintailmoituksen julkaisua järjestetyn esimarkkinainfon tavoitteena oli yksinkertaisesti informoida markkinatoimijoita tulevasta. Tässä vaiheessa tilaajan tavoitteissa ja hankinnan reunaehdoissa oli vielä runsaasti epäselvyyksiä, sillä tarjouspyyntöasiakirjoja ei palveluntuottajan kilpailutukseen vielä ollut aloitettukaan. Toisaalta tässä vaiheessa ajankohtaisena ollut hankintavaiheen neuvonantajien kilpailutus vaati konsulttiehdoikkaiden informointia muun muassa tarjousten vertailuperusteista.

Suomessa käynnistettäviin PPP-hankkeisiin on kokemusperäisesti todettu olevan kiinnostusta myös ulkomailla. Koska kilpailutilanteen on Suomessa nähty olevan huononevaan päin ja palveluntuottajaksi vastaaviin hankkeisiin kykeneviä yrityksiä vähän, todettiin ulkomaalaisten toimijoiden potentiaalin olevan huomioon otettava seikka. Tätä varten ulkomailla järjestettyjen informaatiotilaisuuksien tai markkinatoimijoiden kanssa järjestettyjen tapaamisten todettiin olevan asianmukainen tapa herättää kiinnostusta, tiedottaa ja pyrkiä kohti tavoitetilaa, jossa kilpailua on riittävästi.

Varsinainen markkinoiden kuuleminen järjestettiin kolmivaiheisena. Ensimmäisenä pidetyn markkinainfon tavoitteena oli viestiä siitä, mitä tilaaja oli ajatellut alustavaksi aikatauluksi, tarjousten vertailuperusteiksi, soveltuvuusvaatimuksiksi sekä kertoa muista tärkeäksi katsomistaan hankkeen asioista. Markkinainfoa seuraavan sähköisen kyselyn tavoitteena oli saada vastaus tiettyihin yksityiskohtaisiin asioihin kohdennettuihin kysymyksiin vastauksia. Viimeisenä järjestettyjen kahdenvälisten vuoropuhelujen tavoitteena oli antaa tarjoajaehdoille mahdollisuus kertoa heidän näkökulmastaan tärkeimmistä asioista luottamuksellisesti, keskustella niistä sekä päivittää tarjoajaehdoikkaiden tieto ajantasaiseksi tilaajan ja hankkeen tilanteesta.

Case-hankkeissa 3 ja 4 hankinnan valmisteluvaiheen aikaiselle markkinoiden kuulemiselle asetetut tavoitteet koskivat niin ikään informaation jakamista, mutta lisäksi vuoropuhelun synnyttämistä ja tarjoajaosapuolten näkemysten selvittämistä. Case-hankkeessa 3 pyrkimyksenä oli muun muassa saada tarjoajaosapuolten näkemys hankkeen hankeosajaosta ja kuhunkin hankeosaan soveltuvasta toteutusmallista.

Casen 4 yhteydessä käsiteltiin muihin hankkeisiin verrattuna poikkeuksellinen informaatiotilaisuus, jossa informoitiin yhdellä kertaa useasta ratahankkeesta. Tilaisuuden osalta tavoitteena oli viestiä lisätalousarvion 2 perusväylänpidon ja väyläverkon kehittämisen hankkeista ja aloittaa vuoropuhelu hankkeiden toteuttamisesta, tavoitteena kustannustehokas rataverkon kunnossapidon ylläpito ja kehittäminen sekä markkinoiden tehok-

kaan toiminnan edesauttaminen. Lisäksi tavoitteena oli antaa palveluntuottajille ennakoon tietoa tulevista hankkeista, jotta ne voivat paremmin suunnitella omaa toimintaansa ja parantaa edellytyksiä hankintojen laskentakuorman mahdollisimman tasaiselle jakautumiselle tarjouskaudelle. Erääksi tilaisuuden keskeisistä tavoitteista kerrottiin olevan vuoropuhelu markkinatoimijoiden ja hankintayksikön välillä.

Case-tutkimuksessa tehtyjen kyselyjen ja haastattelujen perusteella kävi ilmi, että hankintayksikön tavoitteet markkinavuoropuhelulle ovat huomattavasti laaja-alaisempia kuin tarjoajien tavoitteet. Osa tavoitteista on siten yleisiä, että ne pätevät lähes jokaiseen markkinavuoropuheluun, kuten tavoite markkinatoimijoiden informoinnista. Osa tavoitteista on luonnollisesti hankintakohtaisia. Koko tarpeen arvioinnin perustana nähtiin olevan tilaajan omat tavoitteet. Tästä syystä tilaajan tuleekin pohtia, onko tarve ainoastaan informaation jakamiselle, vai koskeeko tarve informaation keräämistä tai kehittämistä vuoropuhelun avulla.

4.3.2 Markkinoiden kuulemisen valmistelu, tarkoitus ja vaikutukset

Haastattelujen perusteella vuoropuhelun huolellista valmistelua pidettiin yksimielisesti onnistumisen avaimena. Informaation jakamisen, keräämisen tai vuoropuhelun järjestäminen erityyppisinä tilaisuuksina vaatii kuitenkin kohtuullisen työpanoksen. Markkinoiden kuulemisen valmistelu toteutetaan tavallisesti työryhmässä selkeiden tavoitteiden mukaisesti. Työpanos sisältää vastuunjaon työryhmän kesken, tilaisuuksien järjestämisen ja organisoinnin, materiaalin valmistelun, ajankohdan huolellisen pohtimisen suhteessa kilpailutuksen käynnistymiseen sekä riittävästi resursseja.

Tarjoajat

Markkinoiden kuulemisen valmistelun voidaan katsoa markkinainfon ja sähköisen kyselyn osalta olevan lähes kokonaan hankintayksikön vastuulla. Tarjoajaosapuolten valmistautumisen merkitys korostuu kahdenvälisissä vuoropuheluissa, joissa keskustelun agenda voidaan jättää suurelta osin tarjoajan kysymysten varaan. Se, mitä kahdenvälisissä keskusteluissa käydään läpi, vaatii myös tarjoajilta panostusta mahdollisimman hedelmällisen keskustelun aikaansaamiseksi. Case-tutkimuksessa todettiin, että tarjoajien valmistautumisen taso keskusteluihin on vaihtelevaa. Osa tarjoajista valmistautui lähettämällä kysymyksiä ennakoon tilaajalle vastattavaksi, kun taas osa saapui paikan päälle huomattavasti heikommin valmistautuneena. Toisaalta osa tarjoajista katsoi kysymysten esittämisen vasta paikan päällä paremmin strategiaansa palvelevaksi.

Hankintayksikkö

Useita erityyppisiä julkisia hankintoja kilpailuttaneen ja markkinavuoropuheluita järjestäneen rakennuttajakonsultin mukaan markkinoita kuullessa on erittäin tärkeää, että tilaaja on miettinyt omat tavoitteensa ja reunaehdonsa. Muussa tapauksessa on vaarana se, että hankinta on markkinoiden ohjailtavissa. Haastatteluissa selvitettiin hankinnan tavoitteiden ja reunaehtojen valmisteluun liittyviä näkökulmia, keskustelemalla muun muassa niiden tarkoituksesta ja vaikutuksista.

Hankkeen ominaisuudet

Haastattelujen perusteella ilmeni, että markkinoiden kuulemistarve on voimakkaasti riippuvainen muun muassa kyseessä olevan hankkeen tai hankinnan koosta, arvosta, monimutkaisuudesta sekä tilaajan tavoitteista ja resursseista. Markkinavuoropuhelun käyminen pienessäkin hankinnassa on mahdollista. Etenkin rakennusosalalla, se rajoittuu kuitenkin lähinnä puhelinkeskusteluihin urakoitsijoiden kanssa, joilla selvitetään, kenellä on aikaa ja mahdollisuus toteuttaa urakka. Tällaisissa suoraan hankintoina tehtävissä yksinkertaisissa hankinnoissa markkinoiden kuuleminen ei ole tarpeellista, eikä siihen vaadittava panos ja ajankäyttö tuo vastaavaa hyötyä takaisin. Case-hankkeista jokaisessa hankittava urakka oli kuitenkin EU-kynnysarvon ylittävä hankinta ja markkinoiden kuuleminen todettiin tarpeelliseksi useista eri syistä. Teemahaastatteluissa kävi ilmi, että suurissa hankinnoissa on aina jotain, minkä informointi markkinoille on tarpeellista. Parhaimmillaan informointi herättää keskustelua, mikä puolestaan synnyttää vuoropuhelua. Kehityslähtöisen vuoropuhelun puolestaan voidaan katsoa tuottavan aitoa lisäarvoa tehtävälle hankinnalle.

Hankintamenettely

Haastattelujen perusteella markkinavuoropuhelun hyödyntäminen hankintamenettelyn valinnassa on mahdollista, mutta ei yleistä. Tavallisesti hankintamenettelyn valinta on keskeinen hankintayksikön oma päätös, joka tehdään aivan hankinnan valmisteluvaiheen alkuvaiheessa. Hankintamenettelyn esittely markkinavuoropuhelun keinoin nähtiin kuitenkin sekä tilaaja- että tarjoajaosapuolten näkökulmasta tärkeäksi.

Käytettävän hankintamenettelyn vaikutus hankinnan valmisteluvaiheen aikaisen vuoropuhelun tarpeeseen nähtiin merkittävänä. Haastatteluissa ilmeni, että on hyvin tavallista käydä keskustelua, neuvottelua tai muuta vuoropuhelua tarjoajaosapuolten kanssa vasta tarjousvaiheen aikana. Avoimessa menettelyssä kaikki vuoropuhelu tulee käydä ennen hankintailmoituksen julkaisua, mutta esimerkiksi rajoitetulla menettelyllä yhteydenpito tarjoajiin on paljon helpompaa, mikä jättää mahdollisuuden tarjousvaiheen vuo-

ropuhelulle. Erään haastattelun perusteella mahdollisimman aikaisen vuoropuhelun nähtiin kuitenkin olevan kaikkien etu. Mitä aiemmin tavoitteet, reunaehdot ja menetelmät ovat selvillä, sitä paremmin hankinta on toteutettavissa.

Neuvottelumenettelyllä tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä kilpailutettavat hankinnat ovat tyypillisesti siinä määrin monimutkaisia, että vaikka menettelyt mahdollistavatkin neuvottelujen käymisen myös hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen, on sitä edeltävä markkinavuoropuhelu tarpeellista, koska niissä keskitytään eri asioihin. Lisäksi ennen hankintailmoituksen julkaisua käytävällä vuoropuhelulla arvioitiin olevan kilpailutusvaihetta lyhentävä vaikutus.

Toteutusmalli

Toteutusmallin selvittäminen ei aina ole järkevää eikä tarkoituksenmukaista toteuttaa hankintayksikön omin resurssein. Case-hankkeen 3 tapauksessa markkinoiden kuulemisen yksi päätavoitteista oli saada selvyys hankeosajaosta sekä näiden osien toteuttamiseksi kilpailutettavien urakoiden toteutusmalleista. Haastatteluissa todettiin, että toteutusmallia kysyttäessä tilaajalla on oltava ainakin rajatut vaihtoehdot valmiiksi mietityinä. Muussa tapauksessa on riskinä se, että tarjoajaosapuolet ehdottavat itselleen parhaiten soveltuvaa mallia, eikä vuoropuhelu ole hankinnan parhaaksi. Toteutusmallin katsottiin olevan myös tarjoajaosapuolille niin iso asia, että sen esitleminen ennakkoon palvelee hankintaa positiivisessa mielessä ja mahdollistaa hyvän kilpailun. Myös toislaisessa tapauksessa, jossa uutta toteutusmallia oltiin pilotoimassa tai se oli uusi, katsottiin markkinoiden informointi erittäin tärkeäksi. Tällaisessa tapauksessa aineiston valmistelutyötä on tavallisesti tehty jo pitkään ennen kuin siitä informoidaan markkinatoimijoita.

Ajankohta ja aikatauluvaikutus

Hankinnan valmisteluvaiheen aikaisella markkinoiden kuulemisella katsottiin olevan mahdollisesti positiivinen vaikutus hankinnan läpiviennin aikatauluun. Huolellisesti valmistellut tilaisuudet materiaaleineen nähtiin olevan yksi keino lyhentää hankinnan kestoa tarjousvaiheesta, sillä tarjoajaosapuolilla on tässä tapauksessa tieto joistain tarjouspyyntöaineiston osista jo ennen tarjouspyynnön julkaisua.

Toisena huomiona markkinoiden kuulemisen valmistelun ja hankinnan aikataulun suhteeseen oli se, että mikäli hankintayksiköllä on tiedossa saman tyyppisiä hankintoja, ei hankintoja tulisi kilpailuttaa päällekkäin. Hankintayksikön tulisi tällaisessa tapauksessa järjestää hankintansa siten, että tarjoajaosapuolet kykenisivät suunnittelemaan resursiensa käyttöä. Hankintojen aikataulujen synkronoinnin katsottiin tästä syystä olevan kil-

pailun kannalta merkittävä asia. Tämän lisäksi myös kyseessä olevan hankinnan kilpailuttamisen ja hankkeen toteuttamisen aikataulujen esittelemisen todettiin olevan tarjoaja-osapuolille merkityksellinen seikka. Haastattelujen perusteella kävi ilmi, että tarjoajaosapuolet pitivät arvossa sitä, että jo hankinnan valmisteluvaiheessa julkaistu aikataulu ei enää muuttunut.

Vuoropuhelun tai informoinnin järjestämisen ajankohdaksi ei haastatteluissa saatu yksiselitteistä vastausta, mutta ajankohdalla todettiin olevan iso merkitys potentiaalisen lisäarvon saamiselle. Mikäli hankinnan suuret linjaukset ovat jo valmiina, eikä niissä enää nähdä olevan muutosvaraa, todettiin vuoropuhelu näistä aiheista tarpeettomaksi, mutta informointi puolestaan erittäin tärkeäksi.

Hankintayksikön resurssit

Markkinoiden kuulemisen valmistelu vaatii hankintayksiköltä resursseja, jota sillä ei välttämättä ole. Tärkeäksi kysymykseksi markkinoiden kuulemisenkin osalta nähtiin se, mitä kannattaa tehdä ja mitä teettää. Vastauksen tähän kysymykseen katsottiin olevan hankintayksikön omissa resursseissa. Mikäli omia resursseja ei ole, eikä projektipäällikön voida katsoa olevan oikea henkilö hoitamaan kaikkia aineiston kokoamiseen, tilavarauksiin, kutsuihin ja muihin järjestelyihin liittyviä toimenpiteitä, tulee olla valmius hankkia apuresurssit muualta.

Erään haastattelun mukaan markkinavuoropuhelun hankkiminen konsultilta yksittäisenä toimeksiantona on kuitenkin haastavaa. Mikäli markkinavuoropuhelu koskee myös jonkin hankkeen suunnittelua tai rakennuttajakonsultin tehtävää, on samat tahot usein niitä, jotka markkinavuoropuheluita järjestäisi. Tällaisessa tapauksessa markkinavuoropuhelua järjestämässä olleen tahon voitaisiin katsoa osallistuneen hankinnan valmisteluun, mikä poistaisi mahdollisuuden osallistua kilpailutuksen kohteena olevan hankinnan tarjouskilpailuun. Koska riippumattomia hankintakonsultteja on markkinoilla vähän, ei eräs haastateltu projektipäällikkö tunnistanut mahdollisuutta hankkia markkinavuoropuhelun järjestämistä ulkoiselta taholta. Tilanteessa, jossa rakennuttajakonsulttia ei vielä ole, markkinoiden kuulemiseen liittyvien valmistelutoimenpiteiden katsottiin olevan hankintayksikön vastuulla. Tästä huolimatta valmisteluihin ja järjestelyihin vaadittavan työpanoksen suuruudesta oltiin keskenään eri mieltä.

Hankinnan riskienhallinta

Haastatteluiden perusteella hankinnan valmisteluvaiheen aikaisen informoinnin ja vuoropuhelun käyminen nähtiin kilpailutuksen riskienhallinnan kannalta erittäin hyödyllisenä työkaluna. Hankinnan läpiviemisen riskin nähtiin pienenevän oleellisesti. Markkinoiden kuulemisen todettiin olevan tärkeä riskienhallinnan työkalu etenkin siinä tapauksessa,

että hankinnassa poiketaan trendeistä tai halutaan kertoa markkinoille jostain merkittävästä muutoksesta. Merkittävällä muutoksella voidaan tarkoittaa esimerkiksi hankkeen kokoa, muutoksia aikataulussa tai poikkeavaa hankintamallia. Yleisesti ottaen riskienhallintaa on se, että markkinoille halutaan kertoa jotain tärkeää, tai markkinoilta halutaan vastauksia johonkin mikä hankintayksiköllä ei ole tiedossa, mutta mitä tarvitaan sellaisen tarjouspyynnön tekemiseen, millä hankintayksikön tavoitteet hankinnalle tulee täytetyksi.

Markkinoiden kuulemisen rooli riskienhallinnassa nähtiin tulevan sitä kautta, että mikäli hankintailmoituksen yhteydessä julkaistavat tarjouspyyntöasiakirjat ovat riittävän selkeitä ja niiden keskeinen sisältö sekä tavanomaisesta poikkeavat asiat ovat jo ennalta markkinatoimijoiden tiedossa, on mahdollista hallita kahta tärkeintä kilpailutukseen liittyvää riskiä. Esimerkiksi selkeästi kirjatulla tarjousten vertailuperusteilla voidaan hallita valitusriskiä ja sopivalle tasolle asetetuilla soveltuvuusvaatimuksilla voidaan varmistaa riittävän kilpailun syntyminen.

Yksinkertaisesti, edes informaatioluonteisen markkinavuoropuhelun nähtiin toimivan riskienhallinnan työkaluna siksi, että tulkinanvaraisiin tai muutoin ongelmallisiin asioihin saadaan näkemys markkinatoimijoilta ja ne ehditään korjaamaan ennen varsinaisen hankintaprosessin käynnistämistä. Varsinkin suurissa ja monimutkaisissa hankinnoissa on olemassa suuri mahdollisuus, että hankintayksikkö ei tiedä kaikkea, mitä parhaan mahdollisen tarjouspyynnön laatiminen edellyttää.

Soveltuvuusvaatimukset

Markkinoiden informointi tarjoajille asetettavista soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksista todettiin haastattelujen perusteella tarkoituksenmukaiseksi, sillä hankintalain mukaisesti niitä ei voi hankintaprosessin käynnistyttyä enää muuttaa. Tavallisesti soveltuvuusvaatimusten valmistelu toteutetaan samassa yhteydessä, kun hankintayksikkö kartoittaa potentiaalista toimittajaverkosta. Koska jokaisessa case-hankkeessa oli kyse suuresta rakennushankkeesta, totesivat haastatellut yksimielisesti toteuttajaverkoston olevan kohtuullisen selvä. Suomessa case-hankkeita vastaavien suurten infrahankkeiden urakoitsijoiksi soveltuvia yrityksiä ei kovin montaa ole, joten soveltuvuusvaatimusten määrittelyssä nähtiin tarpeelliseksi huolehtia siitä, ettei yhtäkään näistä potentiaalisista yrityksistä suljettaisi pois ja täten heikennettäisi jo valmiiksi huonoa kilpailun astetta. Yhdessä case-hankkeessa myös ulkomaisten yritysten kiinnostus oli siinä määrin merkittävä, että suunnitelluista soveltuvuusvaatimuksista informointi ja keskusteleminen todettiin tarpeelliseksi. Soveltuvuusvaatimusten tahaton räätälöiminen Suomalaisia yrityksiä suosiviksi

katsottiin riskiksi, joten niiden täsmentäminen ulkomaisten markkinatoimijoiden näkemykset huomioon ottaen todettiin hankintalaissa esitetyn tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun mukaiseksi tavaksi toimia.

Vertailuperusteet

Kuten edellä mainittiin, myös tarjousten vertailuperusteiden ennakkovalmistelu riittävän tarkalle tasolle nähtiin haastatteluissa tärkeäksi. Varsinkin avoimessa ja rajoitetussa hankintamenettelyssä vertailuperusteiden tarkka määrittely tulee tehdä hankintailmoituksen yhteydessä julkaistavaan tarjouspyyntöön, joten markkinoiden mielipiteen kuuleminen voi tuoda arvokasta tietoa hankintayksikölle.

Sen lisäksi, että vertailuperusteiden selkeys on osa hankinnan riskienhallintaa, on valmisteluvaiheessa niiden muuttaminen vielä mahdollista, mikäli markkinoilta siihen suuntaan kohdistuisi muutospainetta vuoropuhelua käydessä. Tarjousten vertailuperusteena olevan kokonaistaloudellisen edullisuuden sisällä hinnan ja laadun painoarvojen pohtiminen valmiiksi nähtiin tarpeelliseksi. Mikäli laadun osa-alueiden painoarvojen esittämistä ei syystä tai toisesta todeta riskiksi, on niiden esittely myös tarjoajaosapuolia kiinnostava seikka. Etenkin siinä tapauksessa, että vertailuperusteissa on suunniteltu käytettävän jotain tavallisista laadun vertailun osa-alueista poikkeavaa, on vertailuperusteen läpikäyminen markkinavuoropuhelun avulla suotavaa.

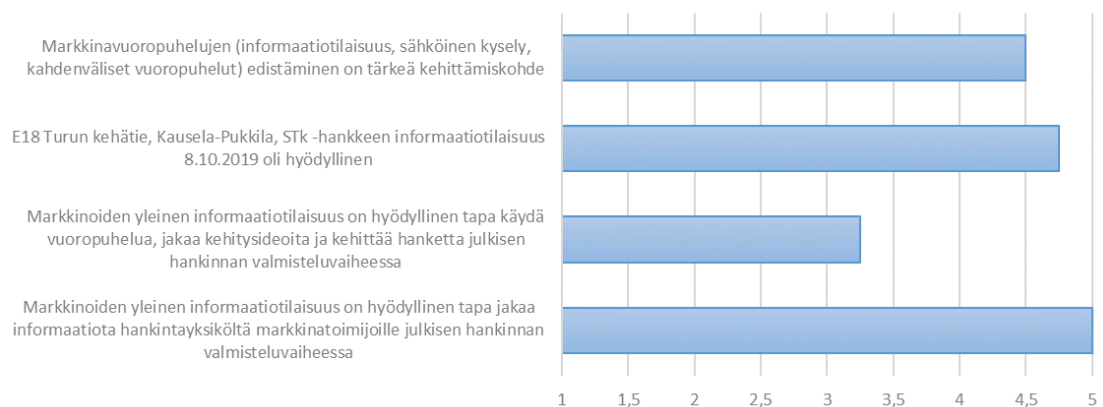
Sopimusehdot

Case-tutkimuksen kohteena olleista hankkeista osa oli suhteellisen tavanomaisia rakennushankkeita. Casen 1 tapauksessa sopimusehdot nähtiin enimmäkseen sellaisena asiana, josta hankinnan valmisteluvaiheessa ei ole vielä tarpeellista keskustella markkinatoimijoiden kanssa. Tilaajaosapuolen näkemys oli se, että mikäli sopimusehdoista kysellään, antavat tarjoajaosapuolet sellaisia muutosehdotuksia, mitkä ovat heille itselleen erityisesti edullisia. Sopimusehtojen huolellinen valmistelu ja esittely markkinoille on kuitenkin tarpeellista silloin, kun niissä on jotain tavanomaisesta poikkeavaa. Liian yksityiskohtaisesti niitä ei kuitenkaan tulisi esittää, sillä markkinatoimijoille esiteltujen sopimusehtojen muuttaminen on ikävämpää kuin esittämättä jätetyiden. Tarkempi keskustelu ja mahdollinen neuvottelu tulisi jättää tarjousvaiheen vuoropuheluun, kun sopimusehdot on jo kokonaisuudessaan kirjattu tarjouspyyntöasiakirjoihin.

4.3.3 Markkinoiden kuulemisen toteutus

Tarjoajat

Kyselytutkimuksella selvitettiin tarjoajaosapuolten näkemyksiä markkinainfon toteutustavoista, hyödyistä ja kehitystarpeista. Kuvassa 14 on esitetty case-hankkeen 1 osalta tarjoajaosapuolten arvio hankkeen markkinainfosta ja markkinainfosta yleisesti tapana kuulla markkinoita julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa. Tarjoajilta pyydettiin mielipidettä kuvassa esitettyihin väittämiin asteikolla 1–5, jossa 1 = täysin eri mieltä ja 5 = täysin samaa mieltä. Vastausten lukumäärä n = 4.



Kuva 14. Tarjoajaosapuolten näkemys markkinoiden yleisestä informaatiotilaisuudesta, E18 Turun kehätie, Kausela-Pukkila, STK -hanke (Case 1)

Yleisesti ottaen tarjoajaosapuolet näkivät kappaleessa 4.2.1 kuvatun markkinainfon hyödyllisenä. Kyselyyn vastanneiden mielestä tilaisuuden valmistelu oli onnistunut hyvin, sisältö oli tarkoituksenmukainen ja hyödyllinen ja infotilaisuuteen varattu aika oli riittävä. Kehitettävänä asioina katsottiin tarkempien tietojen esittäminen esimerkiksi tarjouspyyntöön asetettavista vaatimuksista urakoitsijalle sekä hankintamuodon ja urakoitsijan ansaintamekanismin kuvaamisesta. Erään yrityksen edustajan mielestä tilaisuudesta olisi voinut tuoda tietoa paremmin julki. Kukaan kyselyyn vastanneista tarjoajaosapuolten edustajista ei nähnyt kehittämistä järjestelyissä. Tilaisuudelle varattu tila oli riittävän suuri ja hyvistä tarjoiluista annettiin kiitosta.

Kyselyllä selvitettiin myös informaatiotilaisuuden vaikutusta tarjoushalukkuuteen. Suurin osa tarjoajaosapuolten edustajista katsoi tarjoushalukkuuden kasvaneen, koska informaatiotilaisuuden perusteella tarjouspyyntöön nähtiin olevan mahdollista varautua. Lisäksi arvostusta annettiin sille, että hankintayksikkö antoi mahdollisuuden vaikuttaa tarjouspyynnön sisältöön. Erään tarjoajaosapuolta edustaneen yrityksen mukaan tarjoushalukkuus määräytyy hankkeen sopivuuden kautta. Koska informaatiotilaisuus aut-

toi tarjoajaa selvittämään, sopiiko hankkeen sisältö tarjoajan olemassa oleviin resursseihin ja osaamiseen, katsoivat he tilaisuuden lisänneen tarjoushalukkuutta. Erityisen onnistuneena nähtiin hankkeen tilannekuvan ja yleisinformaation antaminen, hankkeen aikataulutuksen avaaminen, tehtävien töiden esittely sekä hankintamenettelyn selkeä kuvaaminen.

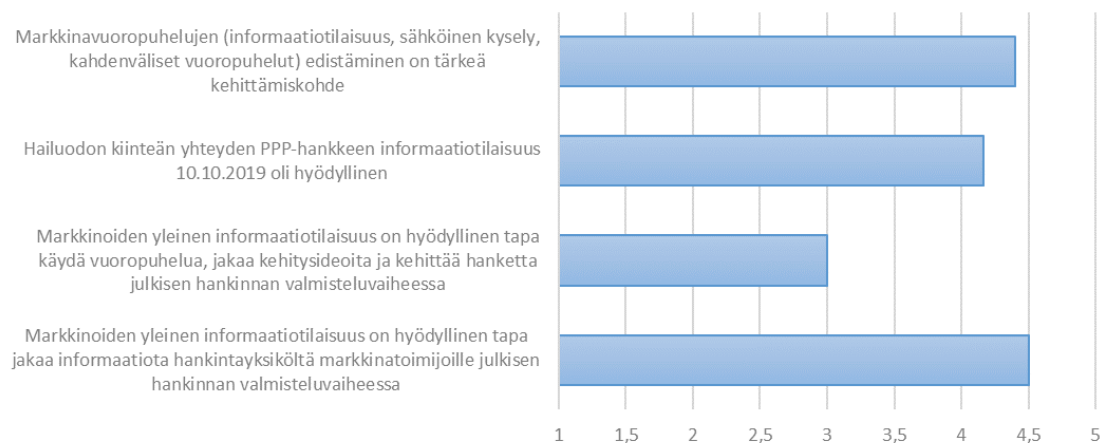
Markkinoiden yleistä informaatiotilaisuutta sen sijaan ei nähty hyödyllisenä tapana käydä vuoropuhelua, jakaa kehitysideoita ja kehittää hanketta julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa. Tässä suhteessa tarjoajaosapuolet, ja etenkin urakoitsijat, olivat keskenään hyvin yksimielisiä. Kyselytutkimuksessa kysyttiin tarjoajilta, mikä heidän näkemyksensä mukaan on syynä siihen, että keskustelu informaatiotilaisuudessa on usein vähäistä, vaikka tilaisuuden on lähtökohtaisesti tarkoitettu olevan vuorovaikutteinen. Urakoitsijoiden näkemyksen mukaan keskustelun vähäisyys johtuu kilpailuasetelmasta, mistä johtuen tilaisuuden voisi pitää kokonaan informoivana. Hankintayksikön on hankalaa kerätä kehitysideoita, mikäli asetelma tilaisuudessa on sellainen, että kerätyt ideat jaetaan kaikille. Tällöin kunkin kilpailijan hyvät kehitysideat ovat kaikkien käytettävissä, mikä voi johtaa tilanteeseen, jossa idean antanut toimija kokee menettäneensä kilpailuedun idean jakamisen vuoksi. Tästä syystä kehitysideat tulisi kerätä kahdenvälisissä, luottamuksellisissa tapaamisissa, joissa urakoitsijat uskaltavat huomattavasti paremmin esittää kehitettäviä kysymyksiä ja puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin. Erään suunnittelutoimiston edustajan mukaan voisi olla kokeilemisen arvoista, että tilaisuuden luonne pidettäisiin puhtaasti tarjoajaosapuolia informoivana ja kehitysideat hankintaan kerättäisiin esimerkiksi sähköisellä kyselyllä tai kahdenvälisissä tapaamisissa. Mikäli tilaisuus voitaisiin pitää luonteeltaan informoivana, eikä vuorovaikutukseen edes pyrittäisi, olisi tilaisuus mahdollista järjestää lyhyenä ja ytimekkäänä Teams-kokouksena. Tällä tavoin voitaisiin ajan säästämisen lisäksi välttää myös ylimääräistä matkustamista.

Myös kappaleessa 4.2.2 kuvattua markkinainfoa pidettiin onnistuneena tarjoajien näkökulmasta. Erään tarjoajaosapuolta edustaneen yrityksen edustajan mukaan kunkin käsiteltävänä olleen aiheen asiantuntijan läsnäolo oli tärkeää ja vahvasti luottamusta projektin johtoon. Markkinainfon sisältöä ja kestoa pidettiin asianmukaisina. Ainoastaan järjestelyjen kohdalla ongelmallisena nähtiin se, että tilat olivat osallistujamäärään nähden liian ahtaat.

Kuvassa 15 on esitetty suljettujen kysymysten keskiarvot koskien case-hankkeen 2 markkinainfoa. Kysyttäessä vuorovaikutuksen puutteesta markkinoiden informaatiotilaisuudessa, olivat vastaukset hyvin samantyyppisiä kuin casen 1 tapauksessa. Hollanti-laista rakennusurakoitsijaa edustanut henkilö katsoi, etteivät kilpailijat halua jakaa ideoita, heikkouksia tai vahvuuksia kaikkien paikallaolijoiden kesken. Jotta hankintayksikkö

voisi saada mahdollisimman paljon hyötyä rakennusurakoitsijoiden kokemuksesta ja asiantuntemuksesta, tulisi hankintayksikön maksaa siitä. Yrityksen edustaja tiivistä oman mielipiteensä kysymykseen; miksi jakaa kustannussäästöjä tuovia ideoita kilpailijoiden kanssa?

Eräs suuren Suomalaisen rakennusalan yrityksen edustaja vetosi siihen, että kilpailu- ja liikesalaisuuslainsäädäntö estää heitä keskustelemasta julkisesti mistään asioista, jotka voisivat paljastaa markkinoille heidän tarjoushalukkuutensa. Sama nähtiin koskevan kaikkia sellaisia seikkoja, joita he yrityksenä haluavat kilpailussa edistää tai painottaa. Toisen suuren urakoitsijan edustajan mielestä voisi olla paikallaan tavoitella mahdollisimman kattavan informaatiokokonaisuuden jakamista sen sijaan, että tavoiteltaisiin syvempää keskustelua yksityiskohtaisista aiheista. Markkinatoimijoiden arveltiin suosivan laajemminkin yksityiskohtaisista asioista keskustelemista hankintayksikön kanssa kahden kesken tai vaihtoehtoisesti sähköisen kyselyn avulla.



Kuva 15. Tarjoajaosapuolten näkemys markkinoiden yleisestä informaatiotilaisuudesta, Hailuodon kiinteän yhteyden PPP-hanke (Case 2)

Sähköisestä kyselystä kysyttiin tarjoajilta samankaltaisia asioita kuin markkinainfostakin, mutta vastauksia saatiin ainoastaan kahden suuren rakennusyrityksen edustajalta. Kyselyä pidettiin tyydyttävänä tapana jakaa informaatiota hankintayksiköltä markkinatoimijoille, kuten myös käydä vuoropuhelua, jakaa kehitysideoita ja kehittää hanketta. Tarjoajaosapuolet eivät myöskään nähneet, että he voisivat sähköiseen kyselyyn vastaamalla vaikuttaa hankinnan sisältöön ja osallistua sen kehittämiseen. Sähköinen kysely järjestettiin hankkeessa kappaleessa 4.2.2 kuvatun mukaisesti. Tarjoajat kertoivat kyselyyn vastaamiseksi annetun ajan olleen riittävä, mutta pitivät kyselyä vähäisessä arvossa. Erään tarjoajan mukaan kysely antaa mahdollisuuden väärin tulkintoihin, kun taas kahdenvälisillä vuoropuheluilla keskustelun käyminen toimii paremmin.

Hankintayksikkö

Case-hankkeiden tilaajalla, Väylävirastolla, käytössä olevat tiedottamistavat markkinoiden informaatio- tai vuorovaikutustilaisuuksista olivat pääosin samanlaiset, mutta eivät täysin yhteneväiset. Yleistyneenä ja virallisena tapana tiedottaa tilaisuuksista oli tehdä ennakotietopyyntö, eli ennakkoilmoitus Hilmaan. Ennakkoilmoituksia vuorovaikutustilaisuuksista on mahdollista tehdä yhdestäkin hankinnasta useita. Toisena tiedottamistapana mainittiin hankintayksikön omat internet-sivut. Lisäksi vaihtoehtoisina menetelminä todettiin olevan eri järjestöjen tai alan liittojen kontaktilistojen hyödyntäminen tiedotuksessa. Epävirallisena tiedotuskanavana suoran puhelinyhteydenoton käyttäminen todettiin soveltuvaksi.

Ennen markkinainfoa hankintayksikkö tekee käytännössä aina toimittajaverkoston kartoituksen. Suomen markkinat todettiin olevan sen verran pienet, että kaikki potentiaaliset tarjoajat ovat tavanomaisiin hankkeisiin jo tiedossa kokemuksen kautta. Ainoastaan case-hankkeen 2 tyyppisessä erikoistapauksessa, missä valmisteltiin PPP-hankkeeseen kilpailutettavan palveluntuottajan kilpailutusta, toimittajaverkoston kartoitus vaati huomattavia toimenpiteitä. Kun tavoitteena oli nostaa kilpailuastetta ja avata markkinoita myös ulkomaisille toimijoille, nähtiin Euroopassa tehtävä markkinointikierros toimivaksi menetelmäksi.

Markkinainfo

Haastattelujen perusteella markkinainfo on yleisin tapa käynnistää markkinavuoropuheluvaihe. Markkinainfolle todettiin olevan erilaisia vaihtoehtoisia toteutustapoja, joista tavallisin on järjestää se tilaisuutena henkilömäärältään ja sijainniltaan siihen soveltuvassa paikassa. Tilaisuuden kesto on hankekohtaisesti vaihteleva ja esitettävän aineiston tulisi muotoutua tavoitteiden pohjalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi.

Termin markkinainfo todettiin olevan jossain määrin harhaanjohtava, mikäli tilaisuuden tavoitteena on myös vuoropuhelu. Usein tavoitteena on herättää keskustelua tilaisuudessa, mutta haastatellut projektipäälliköt olivat yksimielisiä siitä, että mikäli hankintailmoituksen julkaisu ja tarjouspyynnön lähetys ovat lähellä markkinainfon ajankohtaa, on vuoropuhelun tavoittelu yleisessä informaatiotilaisuudessa turhaa. Tarjoajaosapuolet eivät jaa julkisesti kehitysideoita tai muutosehdotuksiaan, johtuen vakiintuneesta tavasta ja kilpailutilanteesta. Tällaisessa tilanteessa todettiin markkinainfon mahdolliseksi toteutustavaksi myös esimerkiksi informatiivinen video tai esitysmateriaali ilman esitystä, sillä erään haastattelun perusteella markkinainfo ei missään nimessä saisi olla aiheesta pidettävä luento. Tällä tavoin järjestettynä saatavan lisäarvon arvioitiin olevan hyvin pieni. Markkinainfon tuomaa lisäarvoa katsottiin tuovan esimerkiksi tilaisuuden videotallenne

ja suoralähetys, tarvelähtöisesti englanninkielinen simultaanitulkkaus sekä muu tilaisuutta sujuvoittava ja aineiston jakamista edesauttava tekniikka.

Markkinainfotilaisuuden järjestäminen vuorovaikutteisena tapahtumana oli kuitenkin haastattelujen mukaan yksi kehitystarpeen painopiste. Tarjoajaosapuolten aktivointia kannatettiin esimerkiksi tilaisuudessa järjestettävien rastitehtävien, ryhmätyöskentelyn tai äänestysten avulla. Aktivoinnin ehdoksi nähtiin kuitenkin se, että tilaaja on aidosti jättänyt tarjoajaosapuolille mahdollisuuden vaikuttaa. Vaikka parhaimmat lopputulokset arvioitiin saatavan vuoropuhelun ja keskustelun avulla, nähtiin informaatiotilaisuus kuitenkin roolissaan tärkeimpänä markkinoiden kuulemisen menetelmänä. Jos markkina-toimijoita pitäisi edes jollain tapaa kuulla tai osallistaa julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa, olisi markkinainfo tähän tarkoitukseen eniten lisäarvoa tuottava menetelmä. Mikäli hankintayksiköllä kuitenkin on tarve ja mahdollisuus, tulisi markkinainfo joko järjestää vuorovaikutteisena tapahtumana tai jatkaa markkinoiden kuulemisprosessia muilla täydentävillä menetelmillä, kuten sähköisellä kyselyllä tai kahdenvälisillä tapaamisilla.

Sähköinen kysely

Sähköinen kysely todettiin käyttökelpoiseksi menetelmäksi sellaisissa tapauksissa, jossa tarvittiin vastauksia yksityiskohtaisiin ja kohdennettuihin kysymyksiin. Tavallinen tapa informoida tulevasta kyselystä, on joko virallisesti HILMAN kautta, tai pyytämällä tarjoajaosapuolia ilmoittautumaan kyselyyn markkinainfotilaisuudessa tai sen jälkeen. Sähköinen kysely toteutettiin tavallisesti jonkin verkkopalvelun avulla, joka tarjoaa mahdollisuuden kattavan kyselylomakkeen tekemiseksi ja vastausten analysoimiseksi. Riittävän vastausajan pituuden nähtiin olevan riippuvainen kyselyn laajuudesta.

Kyselyn onnistuneen toteuttamisen todettiin edellyttävän erittäin tarkkaan harkittuja ja huolellisesti muotoiltuja kysymyksiä sekä rajattuja vaihtoehtoja, sillä kirjallisesti esitettyjen kysymysten katsottiin sisältävän mahdollisuuden tulkintavirheisiin. Vastaavasti tarjoajaosapuolten esittämien vastausten katsottiin sisältävän mahdollisesti helposti väärinymmärryksiä aiheuttavia seikkoja, mikäli vastausvaihtoehdot eivät olleet rajattuja riittävän yksinkertaisesti. Toisaalta, sähköisen kyselyn todettiin antavan mahdollisuuden laatia verbaalisesti annettua vastausta huomattavasti pidemmälle mietityn vastauksen.

Kahdenvälinen markkinavuoropuhelu

Tilaajan ja tarjoajaosapuolen kahdenvälisesti käytävän vuoropuhelun merkitystä painotettiin molempien osapuolten näkökulmasta. Muihin menetelmiin verrattuna sen välitön hyöty on siinä, että koska tarjoajaosapuolet edellyttävät luottamuksellista keskustelutilannetta kertoakseen avoimesti näkemyksistään, mahdollistaa kahdenvälinen vuoropu-

helu juuri sen. Lisäksi todettiin, että joskus keskusteluissa voidaan saada käsitys näkemysten taustalla olevista juurisyistä, joiden yleisesti katsotaan olevan liikesalaisuuksia, eikä niistä keskusteltaisi markkinainfossa tai kirjallisesti sähköisessä kyselyssä. Toinen kahdenvälisten vuoropuhelujen etu on siinä, että informaatio liikkuu nopeasti molempiin suuntiin. Keskustelutilanteessa kysymysten ja vastausten täsmentäminen on mahdollista reaaliaikaisesti, jolloin väärinymmärrysten määrä pienenee.

Kahdenväliset markkinavuoropuhelut järjestetään tavallisesti markkinoiden kuulemisprosessissa viimeisenä. Perusteeksi tälle käytännölle kerrottiin se, että siinä missä markkinainfoon saapuessa tarjoajaosapuolten tieto hankkeesta on hyvin vähäinen, kahdenkeskisten tapaamisten ajankohta on usein sellainen, että tarjoajaosapuolet ovat tutustuneet jo jaettuihin aineistoihin huolellisesti ja osaavat keskustella itselleen merkityksellisistä asioista. Tästä syystä myös hankintayksikön puolesta kahdenvälisissä keskusteluissa tulee olla hankinnan kannalta kunkin keskeisen osa-alueen asiantuntijat paikalla. Haastattelujen perusteella haasteeksi nähtiin se, ettei tilaaja välttämättä tiedä mitä siltä tullaan kysymään. Jotta tilaaja pystyisi antamaan oikeat ja perusteelliset vastaukset, pitäisi kysymykset käytännössä toimittaa etukäteen.

Tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointi

Markkinavuoropuhelun käyminen ei haastattelujen mukaan ole tavallista siten, että ennen hankintailmoituksen julkaisua lähetettäisiin tarjouspyyntöasiakirjat sellaisenaan kommentoitavaksi tarjoajille. Menetelmän todettiin vastaavan tarjousvaiheen vuoropuhelua, sillä nykyään tarjouspyyntöasiakirjat jätetään ikään kuin kommentoitavaksi siinä vaiheessa, kun tarjouspyyntö julkaistaan. Tarjoajille annetaan yleensä aina mahdollisuus jättää kysymyksiä ja kommentoida tarjouspyynnön sisältöä myös tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen. Tavallinen tapa vastata kysymyksiin tai täsmentää tarjouspyyntöasiakirjoja tarjoajilta saatujen kommenttien perusteella, on julkaista täsmennetty tieto kaikille tarjoajille lisäkirjeellä.

Lähtökohtaisesti muiden menetelmien katsottiin vastaavan tarkoitusta paremmin, koska hankintayksikön lähtökohtaisesti oletetaan olevan tietoinen niistä asioista, mistä se haluaa vielä keskustella tai mitä asioita se haluaa markkinatoimijoilta varmistaa. Toisaalta, varsinkin erittäin suurissa ja monimutkaisissa hankkeissa menetelmällä katsottiin olevan oma merkityksensä. Sillä, että tarjoajaehdokkaiden annettaisiin nähdä lähes valmiit tarjouspyyntöasiakirjat jo ennen hankintailmoituksen julkaisua, katsottiin olevan potentiaalisesti suuri vaikutus tarjouslaskenta-ajan lyhenemiseen myöhemmin. Menetelmällä tarjoajaehdokkaille annetaan halutessaan mahdollisuus valmistella tarjoustaan jo ennen kuin kilpailutusvaihe on käynnissä. Tämän hyödyn katsottiin kuitenkin olevan seurausta

markkinoiden kanssa käytävästä vuoropuhelusta kokonaisuudessaan, eikä ainoastaan mahdollisuudesta tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointiin.

5. TUTKIMUSTULOSTEN POHDINTA

5.1 Keskeiset tulokset ja niiden vertailu aiempiin tutkimuksiin

Tutkimuksen tarkoituksena ja pääongelmana oli selvittää, mitä ovat parhaat käytännöt markkinoiden kuulemiseksi. Tässä kappaleessa esiteltäviä parhaita käytäntöjä voidaan pohtia kahdesta näkökulmasta, joita analysoidaan vertaamalla kirjallisuustutkimuksen (kappaleet 2 ja 3) ja case-tutkimuksen (kappale 4) tuloksia keskenään.

Pohdinnan lähtökohdat ovat seuraavat:

1. Kappaleessa 2 kirjallisuustutkimuksen perusteella selvitettyjen markkinoiden kuulemiseen soveltuvien menetelmien vahvuuksien ja heikkouksien analysointi case-tutkimuksen havaintojen pohjalta.
2. Kappaleessa 3 kuvattujen julkisiin hankkeisiin ja hankintoihin liittyvien valmisteluvaiheen tehtävien sekä onnistuneen hankintaprosessin käynnistämiseen liittyvien lähtötietojen arvioinnin kautta verraten niitä case-tutkimuksessa tehtyihin havaintoihin.

5.1.1 Markkinoiden kuulemisprosessin kehityskohteet

Toimittajaverkoston kartoitus

Case-tutkimuksen tulokset vahvistavat kirjallisuustutkimuksen perusteella selvitettyä näkemystä toimittajaverkoston kartoituksen tarpeellisuudesta ja menetelmistä. Toimittajaverkoston kartoitus on ensisijainen toimenpide, joka tulee tehdä jokaista hankintaa valmistellessa. Mikäli hankittavan palvelun tai urakan toteuttajaksi ei markkinoilla ole toimijoita, on hankinnan kilpailuttaminen jo lähtökohtaisesti turhaa. Toisaalta haastattelujen perusteella ilmeni, että toimittajaverkoston kartoitus on enemmän kuin vain yksi markkinoiden kuulemista valmisteleva menetelmä. Markkinoiden tunteminen parantaa hankintayksikön omaa hankintaosaamista, joten toimittajaverkoston kartoituksen tulisi olla asia, jota hankintayksikkö tekisi osaltaan koko ajan, varsinkin siinä tapauksessa, että hankintayksikkö tekee hankintoja usein.

Markkinoilla, joilla on suhteellisen vähän toimijoita, toimittajaverkoston kartoitus on käytökelpoinen väline esimerkiksi soveltuvuusvaatimusten tason määrittämiseksi. Haastattelujen perusteella pääurakoitsijaa kilpailuttaessa voidaan esimerkiksi Rakentamisen

Laatu RALA ry:n raporteista selvittää useimmiten pääurakoitsijoiksi soveltuvien ehdokaiden joukko. Lisäksi erilaisten pätevyysvaatimusten määrittely on selkeää, kun on jo etukäteen tiedossa millä yrityksellä on mitäkin pätevyyskykyjä.

Markkinainfo

Kutsu markkinainfoon tai informaatiotilaisuuteen on käsitteellisesti ongelmallinen, mikäli hankintayksikkö tosiasiaassa pyrkii tilaisuudella vuoropuheluun. Markkinainfo on siten niimeämiskäytäntöä myöten tavoitelähtöinen tapahtuma, jonka merkitys markkinoiden kuulemisessa kuitenkin korostui. Sekä kirjallisuustutkimuksen että haastattelututkimuksen perusteella markkinainfo nähtiin ensisijaisena keinona käynnistää markkinoiden kuuleminen, sillä informaation jakaminen hankinnasta nähtiin pääasiallisena tavoitteena, jota pitäisi toteuttaa jokaisessa vähänkään monimutkaisemmassa hankinnassa, jollei erityisen hyvää perustetta ole esittää, miksi sitä ei tehtäisi. Kappaleen 2.4.2 taulukossa 3 esiteltiin informaatiotilaisuuden keskeisiä tavoitteita hankintayksikön ja yksityisen yrityksen näkökulmasta. Case-tutkimus antoi näille tavoitteille vahvistusta, mutta tässä näkökulmassa tulee huomioida myös se, ettei markkinainfoon osallistuvien yritysten osallistuminen itse tarjouskilpailuun ole itsestään selvää. Tilaisuuteen osallistujista vain osa voidaan lukea potentiaaliin tarjoajiin, jotka ovat tilaisuudessa arvioimassa todellisia resurssejaan ja kykyään osallistua tarjouskilpailuun. Koska hankintayksikön intressinä on informaation jakaminen juuri näille yrityksille, tulee tilaisuuden sisältö räätälöidä sen mukaisesti. Holman & Sammalmaan mukaan markkinainfossa voidaan käsitellä esimerkiksi seuraavia asioita:

- Hankinnan alustava kohde ja kilpailutettavan tuotteen tai palvelun sisältö
- Hankinnan suuruusluokka ja kilpailutettavan sopimuksen kesto
- Hankintamenettelyn aikataulu ja vaiheet
- Hankintamenettelyä koskeva sääntely
- Toimittajien soveltuvuutta koskevat vähimmäisvaatimukset

Edellä mainittujen lisäksi case-tutkimuksen tulosten perusteella myös tarjousten vertailuun suunniteltujen perusteiden esittäminen nähtiin tärkeäksi siksi, että esittämällä ne varhaisessa vaiheessa avoimesti, voidaan hallita hankintaan sisältyviä riskejä. Tämän lisäksi case-tutkimuksen perusteella todettiin, että markkinainfon sisältöön voi kuulua myös tarjoajaosapuolia osallistavia osuuksia, joiden avulla voidaan selvittää esimerkiksi hankkeen toteutusmallia.

Onnistunut informaatiotilaisuus vaatii huolellisen valmistelun. Käytännössä huolellinen valmistelu liittyy markkinainfon ajoitukseen suhteessa kyseessä olevan sekä muiden

vastaavien hankintojen kilpailutuksen aikatauluun. Haastatteluissa selvisi, että mitä lähempänä hankintailmoituksen julkaisua markkinainfo järjestetään, sitä heikompi on mahdollisuus synnyttää vuoropuhelua tilaisuudessa kilpailutilanteen vuoksi. Mikäli tavoitteena on vuoropuhelun synnyttäminen, tulee se huomioida markkinainfon aikataulussa sekä järjestämistavassa. Järjestämistavan osalta ei tule odottaa, että vuoropuhelu syntyy itseksensä, vaan tilaisuuteen tulee sisällyttää esimerkiksi osallistujia aktivoivia ryhmätehtäviä tai äänestyksiä.

Huolellinen valmistelu sisältää lisäksi myös tarkoituksenmukaisen esitysmateriaalin tuottamisen. Hankintayksikön ei tule esitellä yrityksille asioita niin sanotusti lukkoon lyötyinä, mikäli ne eivät todellisuudessa sitä ole. Koska yritykset ovat tilaisuudessa arvioimassa omia kykyjään ja resurssiensa riittävyyttä tarjouskilpailuun osallistumiseksi, voi hankintayksikkö esimerkiksi esittelemällä keskeneräisiä ajatuksiaan soveltuvuusvaatimuksista, aiheuttaa jonkin yrityksen jättäytymisen tarjouskilpailusta jo tässä vaiheessa. Toisaalta hankintayksikön ei myöskään tule jättää kertomatta sellaisia asioita, mitkä saattaisivat olennaisesti vaikuttaa yritysten kykyyn osallistua tarjouskilpailuun. Yleisesti ottaen markkinainfoa valmistellessa hankinta-asiakirjoja ei vielä ole ehditty useinkaan valmistelemaan niin pitkälle, että potentiaaliset tarjoajat voisivat ottaa yksityiskohtaisesti kantaa mahdollisiin kehittämiskohteisiin tai avoimiin kysymyksiin. Avoimet asiat tulee esittää siten yksinkertaistettuina ja yleispiirteisinä, ettei tilaisuuteen osallistujille jäisi väärää käsitystä siitä, mitä asioita on vielä mahdollista muuttaa. Sekä aihetta käsittelevän aiemman tutkimuksen pohjalta että tämän case-tutkimuksen perusteella jäi hyvin selkeä käsitys siitä, että markkinoiden kuulemisen todelliset hyödyt tulevat vuorovaikutuksen kautta. Syvempää vuorovaikutusta hankintayksikön tulee lähtökohtaisesti hakea muilla menetelmillä kuin yleisellä informaatiotilaisuudella, sillä edes osallistava markkinainfo ei tähän sovellu. Osallistava markkinainfo voi parhaimmillaankin mahdollistaa tarjoajaosapuolten näkemyksiä vain suurista linjauksista, kuten hankeosajaosta tai toteutusmallista.

Sähköinen kysely

Sähköisen kyselyn käytännöt jäivät case-tutkimuksessa vähemmälle huomiolle, osittain siksi, että sen nähtiin tarjoajaosapuolten näkökulmasta olevan huono tapa niin informaation jakamiseen kuin vuoropuheluunkin. Tässä on kuitenkin huomioitava se, että tarjoajaosapuolet toimivat oman liiketoimintansa edistämiseksi ja pyrkivät lähtökohtaisesti aina vaikuttamaan hankintayksikön päätöksiin omien etujensa mukaisesti. Tällaiseen vaikuttamiseen sähköinen kysely antaa huomattavasti huonommat työkalut kuin esimerkiksi kahdenväliset keskustelut.

Kyselyn toteuttamisen lähtökohdaksi todettiin se, että tarjoajaosapuolilla tulisi olla riittävä tieto hankinnasta, jotta kysymyksiin olisi mahdollista saada hankinnan reunaehdot ja vaatimukset huomioivia vastauksia. Tästä syystä sähköinen kysely on usein toissijainen menetelmä markkinoiden kuulemisprosessissa ja se toteutetaan markkinainfon jälkeen, jos toteutetaan. Riittävän tiedon voi jakaa tarjoajille myös muilla tavoin, kuten kattavan ennakkomateriaalin avulla, mutta ilman ennen kyselyä järjestettävää keskustelemaa tilaisuutta, on mahdollista, että ennakkomateriaalina esitetyt asiat ymmärretään väärin eikä vastaukset huomioi hankinnan reunaehtoja tai niiden näkökulma ei ole haluttu.

Sähköisen kyselyn eduksi voidaan kuitenkin nähdä se, että se on huomattavasti kahdenvälisiä markkinavuoropuheluja kevyempi tapa saada ratkaisuja hankinnan avoimiin kysymyksiin, sillä aikataulujen yhteensovittamisen tarvetta ei ole (Mäkelä 2011). Lisäksi kysymykset ja vastaukset on mahdollista muotoilla harkiten, jolloin virheiden todennäköisyys pienenee. Toisaalta, sähköinen kysely ei tarjoa todellista vuorovaikutusta ja jättää tilaa väärinymmärryksille, sillä siinä ei hankintayksikön ole mahdollista täsmentää kysymystä, kuten se kasvotusten voisi tehdä.

Sähköinen kysely on markkinoiden kuulemisen menetelmänä käyttökelpoinen, mutta pääasiassa muita täydentävänä menetelmänä. Mikäli sitä käytetään, on onnistuneen kyselyn todettu edellyttävän erittäin tarkkaan harkittuja ja muotoiltuja kysymyksiä. Lisäksi vaihtoehtojen rajaaminen todettiin case-tutkimuksessa avointa vastausvaihtoehtoa tuloksekkaammaksi tavaksi saada hankintaa hyödyttäviä vastauksia. Kyselyn laajuus on luonnollisesti riippuvainen kyselyn laajuudesta, mutta laajuutta ei tulisi kasvattaa niin paljon, että vastausaikaa pitäisi antaa muutamaa viikkoa enempää.

Kahdenvälinen markkinavuoropuhelu

Kahdenvälisiä markkinavuoropuheluja käsiteltiin kappaleissa 2.4.4 ja 4.3.3. Holman & Sammalmaan (2018) esittämä näkemys siitä, että juuri kahdenväliset vuoropuhelut ovat hankinnan kehittämisen ja vuorovaikutuksen kannalta paras menetelmä hankinnan valmisteluvaiheessa, sai vahvistusta ainakin tarjoajaosapuolten näkökulmasta. Kahdenväliset vuoropuhelut ovat kieltämättä työläs ja aikaa vievä tapa kuulla markkinoita, mutta oikein toteutettuna sen nähtiin maksavan järjestämisestä koituvat kulut myöhemmin takaisin. Muihin menetelmiin verrattuna juuri kahdenvälisissä tapaamisissa todettiin olevan mahdollisuus saada tarjoajayrityksiltä tietoa heidän näkemystensä perusteista. Esimerkiksi sähköisessä kyselyssä tarjoaja saattaa ilmoittaa, ettei jokin tilaajan suunnittelema soveltuvuusvaatimus ole hyvä, mutta vasta kahdenvälisissä tapaamisissa he kertovat miksi se ei ole hyvä; esimerkiksi siksi, ettei yritys täyttäisi tätä soveltuvuusvaatimusta

juuri kyseisellä hetkellä. Toinen kahdenvälisen tapaamisen kiistaton etu muihin menetelmiin nähden on reaaliaikainen mahdollisuus täsmentää esitettyjä kysymyksiä ja saatuja vastauksia.

Holman & Sammalmaan (2018) mukaan hankintayksikkö voi laatia ennakkomateriaalin ennen kahdenvälisiä markkinavuoropuheluita. Case-tutkimuksen perusteella hankintayksikön ennemminkin tulee laatia ennakkomateriaali, kuin että heillä on ainoastaan mahdollisuus siihen. Hankintayksikön kohdalla on ensiarvoisen tärkeää hallita omaa hankintaprosessiaan ja ennakkomateriaalin voidaan nähdä olevan yksi tapa informoida tarjoajia tulevasta ja ohjata keskustelua haluttuun suuntaan. Lisäksi ennalta laadittu ja tarjoajille toimitettu materiaali auttaa tarjoajia valmistautumaan keskusteluun tai parhaimmillaan toimittamaan kysymyksiä myös hankintayksikölle etukäteen, jolloin molemmat ovat jo lähtökohtaisesti samalla viivalla tapaamisen aluksi.

Tässä tutkimuksessa tutkittujen case-hankkeiden yhteydessä ei kahdenvälisiä markkinavuoropuheluita toteutettu kappaleessa 2.4.4 kuvatun mukaisesti siten, että paikalla olisi ollut läsnä useampi kuin yksi yritys kerrallaan. Tästä syystä monenkeskisen vuoropuhelun hyötyjä ei voitu tutkia. Haastattelujen ja kyselyiden perusteella esiin noussut tarjoajayritysten hankinnan valmistelu ja kilpailutusvaiheen kilpailuasetelma nousisi mahdollisesti tuloksekkaan ja kehityslähtöisen keskustelun esteeksi, mikäli tapaamiset järjestettäisiin muutoin kuin kahdenvälisinä.

Tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointi

Tarjouspyyntöasiakirjojen kommentoinnille on kirjallisuudessa annettu poikkeuksellisen paljon painoarvoa markkinoiden kuulemiseen sisältyvänä menetelmänä, verrattuna tämän tutkimuksen tuloksiin. Asiakirjojen jättämistä tarjoajaosapuolille kommentoitavaksi, kokonaisuudessaan tai pelkästään tarjouspyynnön osalta, ei nähty case-tutkimuksessa omaksi menetelmäkseen. Omana menetelmänä se todettiin lähtökohtaisesti tarpeelliseksi, sillä hankintayksikkö osaa tehdä aineistosta nostot niistä asioista, mistä se todellisuudessa edes haluaa kysyä näkemyksiä tarjoajilta.

Periaatteessa tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointimahdollisuudella hankintayksikkö voi tavoitella tarjouspyynnön julkaisun jälkeen tulevien kysymysten määrän vähentämistä (Holma & Sammalmaa 2018), mutta toisaalta keskeneräisten asiakirjojen laittaminen näyttille on hankintamielessä riski. Case-hankkeista yhdessä tätä menetelmää käytettiin, mutta sen tarkoituksena ei ollut kerätä kommentteja aineistoon, vaan tavoitella tarjousajan lyhenemistä kilpailutuksen käynnistyttyä, sillä asiakirjoja oli yhteensä yli 1000 sivua. Myös tässä tapauksessa tarjouspyyntöasiakirjojen arveltiin olleen 90 % valmiita, ennen kuin niitä laitettiin näkyville.

Mäkelän (2011) mukaan mahdollisuus tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointiin tulee antaa siksi, että saadaan varmuus siitä, ettei asiakirjoissa ole käytetty alalle epätyypillisiä toimitusehtoja, tuotevaatimuksia tai muita tavanomaisesta poikkeavia tai vääränlaisia määritelmiä. Case-tutkimuksessa tutkittujen hankkeiden hankintayksikkönä oli Väylävirasto ja hankintavaiheen projektihenkilöstö oli konsultteja myöten äärimmäisen kokenut. Siksi on mahdollista, ettei tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointi ole menetelmänä kovin järkevän oloinen, mikäli hankintayksikön hankintaosaaminen on vahvaa.

5.1.2 Hankintayksikön ja tarjoajan välisen vuorovaikutuksen hyödyntäminen

Kappaleessa 2.2.2 käsiteltiin julkisen ja yksityisen sektorin välistä kumppanuutta. Toisin kuin yksityisten yritysten välisissä hankinnoissa, on arvoltaan suurten julkisten rakennusurakoiden kilpailuttaminen toteutettava hankintalain säännösten mukaisesti. Tästä syystä varsinaisen kumppanuussuhteen muodostaminen julkisen hankintayksikön ja yksityisen yrityksen välille on kyseenalaista. (Essig & Batran 2005) Case-tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella kävi ilmi, että markkinoiden kuulemistarve painottuu arvoltaan suuriin, EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin, johtuen osaltaan niiden monimutkaisuudesta verrattuna pienempiin hankintoihin, mutta myös siitä, että arvoltaan vähäisempien hankintojen sääntely on vähäisempää.

Ennen kilpailutuksen käynnistämistä käytävä vuoropuhelu todettiin kuitenkin mahdolliseksi ja äärimmäisen hyödylliseksi tavaksi kehittää kilpailutettavaa hankintaa monestakin eri näkökulmasta. Jääskeläisen & Tukiaisen (2019) mukaan yksi julkisten hankintojen suurimmista ongelmista on kilpailun puute, mikä osaltaan johtaa korkeampiin tarjoushin. Koska kilpailun puutteeseen vaikuttaa markkinoilla olevien tarjoajien määrä ja tarjoajien halu ja kyky tarjota, on ongelmaan vastattava mahdollisuuksien mukaan. Olemassa olevien tarjoajien määrää voidaan lisätä esimerkiksi informoimalla tulevista hankkeista tai hankinnoista ulkomaita myöden. Tarjoajien tarjoushalukkuuteen voidaan puolestaan vaikuttaa jakamalla informaatiota mahdollisimman avoimesti ja antamalla tarjoajaosapuolille mahdollisuus vaikuttaa hankintaan. Kykyyn tarjota voidaan vaikuttaa esimerkiksi aikatauluttamalla hankinnat siten, että tarjoajilla on mahdollisuus varautua riittävillä resursseilla. Edellä mainittuihin ongelmiin voidaan vastata kuulemalla markkinoita.

Tarve ja tavoitteet

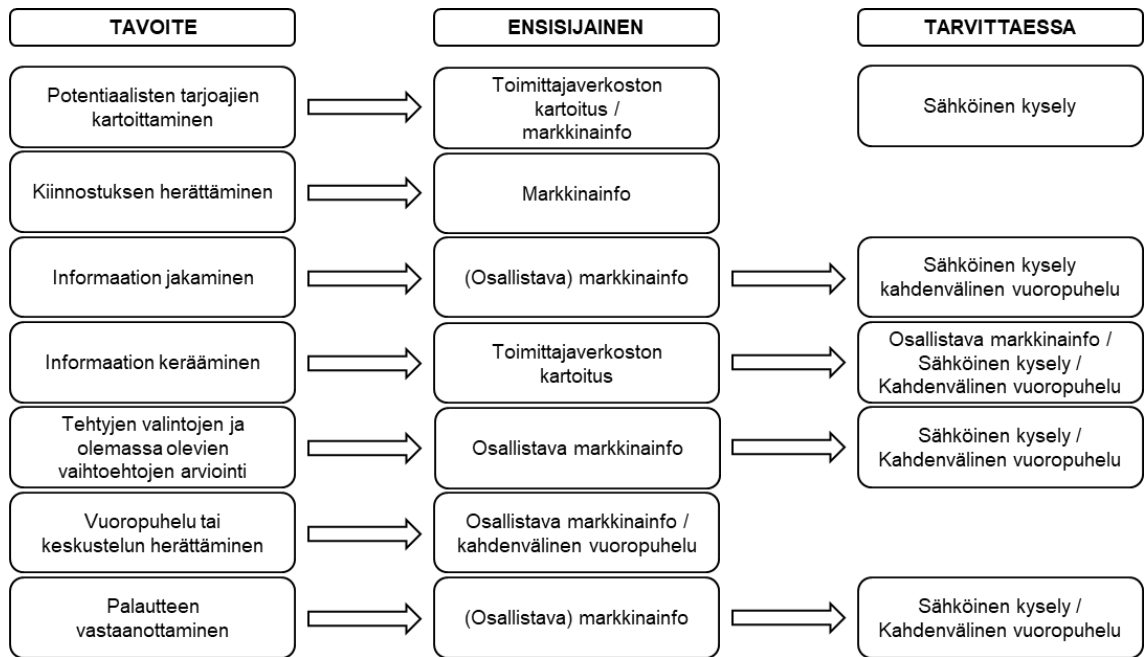
Lähtökohtainen tarve markkinoiden kuulemiselle julkisten hankintojen valmisteluvaiheessa katsottiin sekä kirjallisuudessa että case-tutkimuksessa olevan suuri. Tätä tuke-

vat sekä tilaaja- että tarjoajaosapuolten näkemykset. Case-tutkimuksessa tehtyjen teemahaastatteluiden ja kirjallisuustutkimuksen perusteella tarvetta markkinoiden kuulemiselle arvioidaan tilaajaosapuolen tavoitteiden kautta, sillä usein tarjoajaosapuolten tavoitteet ovat myös tilaajan tavoitteita. Esimerkiksi se, että tarjoajaosapuolet osaavat paremmin suunnitella resurssinsa, on myös tilaajan ja hankkeen kannalta edullista.

Kappaleessa 2.4.2, taulukossa 3 on Holman & Sammalmaan (2018) tutkimuksessaan selvittämiä tavoitteita markkinoiden informaatiotilaisuudelle. Markkinainfon tavoitteiksi tilaajaosapuolen osalta kuuluivat: hankintayksikön esittäytyminen, tutustuminen potentiaaliin tarjoajiin, hankkeesta tai hankinnasta tiedottaminen, toimittajien kiinnostuksen selvittäminen sekä kutsuminen muihin markkinavuoropuheluihin. Case-tutkimuksen tulosten perusteella esitetyt tavoitteet olivat hyviä, mutta muitakin tavoitteita todettiin olevan. Haastatteluista saadun tiedon perusteella muodostettiin lista tilaajaosapuolen tavoitteista, jotka määrittävät tarvetta markkinoiden kuulemiselle. Mikäli yksikin alla esitetyistä, case-tutkimuksen perusteella määritetyistä seitsemästä päätarpeesta kuuluisi tilaajan tavoitteisiin, olisi markkinoiden kuuleminen tarpeellista tarvetta vastaavassa laajuudessa:

- Potentiaalisten tarjoajien kartoittaminen
- Kiinnostuksen herättäminen
- Informaation jakaminen
- Informaation kerääminen
- Tehtyjen valintojen ja olemassa olevien vaihtoehtojen arviointi
- Vuoropuhelu tai keskustelun herättäminen
- Palautteen vastaanottaminen (tai antaminen)

Kuvassa 16 on esitetty tavoitelähtöisesti valittava menetelmä markkinoiden kuulemiseksi. Kuvassa on esitetty ensisijainen menetelmä kunkin tavoitteen pohjalta määritettynä. Huomionarvoista on se, että usein tavoitteita on enemmän kuin yksi, jolloin alla kuvatulla tavalla valittavaksi ensisijaiseksi menetelmäksi valikoituisi useita eri menetelmiä. Tällaisessa tapauksessa tulee huomioida se, että tietyillä menetelmillä vastataan paremmin useaan tavoitteeseen yhdellä kertaa, kuin toisilla. Esimerkiksi informaation jakamiseen on markkinainfo yksinkertainen ja kustannustehokas ratkaisu, mutta mikä samalla halutaan kerätä informaatiota tai synnyttää vuoropuhelua, on markkinainfo järjestettävä jollain tavalla tarjoajaosapuolia osallistavana.



Kuva 16. Tavoitelähtöinen menetelmävalinta

Markkinoiden kuulemisen sisällön vähimmäisvaatimukset

Vaikka vuoropuhelu on nähty lisäarvoa tuottavaksi tavaksi hankinnan kilpailutusta valmistellessa, on markkinoiden kuulemisen keskeisin tavoite kuitenkin informaation jakaminen. Tämän taustalla on usein tehtyjen valintojen ja olemassa olevien vaihtoehtojen sisäisen arvioinnin tarve, vaikka tarjoajaosapuolille ei olisikaan annettu vaikutusmahdollisuutta. Tämä on yksi tärkeimmistä kysymyksistä, mitä hankintayksikön tulee pohtia markkinoiden kuulemista ja kilpailutusta valmistellessa: "Olemmeko oikeilla jäljillä?". Riskienhallinnallisista syistä, seuraavat asiat on hyvä nostaa pinnalle, oli tavoite sitten yksisuuntainen informointi tai kaksisuuntainen vuoropuhelu:

- Hankkeen sisältö; kohde ja toteutusmalli
- Hankintamenettely; tyyppi ja aikataulu
- Soveltuvuusvaatimukset
- Vertailuperusteet
- Tavallisuudesta poikkeavat asiat, jotka liittyvät mihin tahansa, millä voi olla vaikutusta tarjoushalukkuuteen

Hankintayksikön ja yksityisten yritysten välinen julkisen hankinnan valmisteluvaiheen aikainen vuorovaikutus on katsottu tärkeäksi jo pelkästään siksi, että hankintayksiköltä saattaa puuttua jo hankittavan kohteen määrittelemiseen vaadittava osaaminen. Aikaisemmassa tutkimuksessa kohteena olleet hankintayksiköt eivät välttämättä ole olleet sellaisia, jotka kilpailuttaisivat hankintoja kovin usein. Tämän tutkimuksessa tutkittujen case-hankkeiden hankintayksikkönä oli tilaaja, joka tekee hankintoja todella paljon ja

siksi yhtäläisyyttä puutteelliseen osaamiseen ei voida vetää yhtä vahvasti kuin Holma & Sammalmaa (2018) tutkimuksessaan kuvaa. Tämä on huomionarvoista, koska verraten aiempaan tutkimukseen, tässä tapauksessa ei voida katsoa, että markkinoilla olisi paras tieto hankkeista. Tätä vastoin markkinoiden kanssa vuorovaikutettaessa on erittäin tärkeä ymmärtää tarjoajien motiivit kehitysehdotusten antamiseen. Jokaisen tarjoavan yrityksen vastuuhenkilöllä on tulosvastuu ja tarve voittaa tarjouskilpailu, joten on hyvin todennäköistä, että aidon kehittämishalun ja molempia hyödyttävän vuorovaikutuksen seassa on sellaisia vaikuttamisyrityksiä, joilla tarjoajat pyrkivät parantamaan omaa asemaansa tarjouskilpailussa.

5.2 Tutkimuksen luotettavuus ja tulosten yleistettävyys

Tässä tutkimuksessa selvitettiin teemahaastatteluiden avulla vain yhdessä organisaatiossa työskentelevien projektipäälliköiden näkemysten perusteella markkinoiden kuulemiseen liittyviä parhaita käytäntöjä tavoitteiden, valmistelun ja toteutuksen näkökulmista. Koska kyseisellä organisaatiolla voidaan katsoa olevan keskimääräistä huomattavasti suuremmat resurssit, osaaminen, vertaistuki ja kokemus, on mahdollista, että tutkimustulokset vääristyvät tästä syystä. Pienemmillä resursseilla ja heikommalla osaamisella hankintoja tekevä hankintayksikkö voisi esimerkiksi katsoa markkinoiden kuulemisen tärkeämmäksi myös pienemmissä hankinnoissa. Lisäksi tutkimuksen toteuttaminen case-tutkimuksena, jossa kaikki case-hankkeet olivat infrarakennushankkeita, jättää mahdollisuuden arvioida haastattelutulosten yleistettävyyttä koko julkisten hankintojen laajaan kirjoon. Koska markkinoiden kuuleminen toteutetaan tavoitteiden ja hankinnan ominaisuuksien pohjalta, on hyvin todennäköistä, että tämän tutkimuksen tuloksena saadut konkreettiset toimenpide-ehdotukset eivät palvelisi yhtä hyvin kaiken tyyppisiä julkisia hankintoja.

Huomionarvioista on myös se, että vaikka tutkimuksessa pyrittiin selvittämään myös tarjoajaosapuolten näkemyksiä ja mielipiteitä, eivät saadut vastaukset kuitenkaan olleet kovin kattavia, eikä vastauksia saatu riittävästi. Koska otanta oli pieni, on kyseenalaista yleistää saatuja vastauksia koko tarjoajakunnan näkemyksiksi. Lisäksi, koska tarjoajille suunnatut kyselyt koskivat kahta eri case-hanketta, joiden markkinavuoropuhelut olivat kullekin hankkeelle räätälöityjä, on myös syytä suhtautua kriittisesti näiden tulosten keskinäiseen vertailemiseen. Kyselyt toteutettiin markkinavuoropuhelujen jälkeen molemmissa hankkeissa, jolloin kyselyn tuloksiin heijastuu hyvin todennäköisesti juuri kyseisen hankkeen markkinavuoropuhelun onnistuminen.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä kappaleessa on esitetty tutkimuksen perusteella tehty johtopäätökset konkreettisista toimenpiteistä, joiden avulla julkisen hankkeen valmisteluvaiheen aikainen vuoropuhelu tuottaa enemmän lisäarvoa sekä sujuvoittaa ja yhtenäistää prosessia. Esitettyjen toimenpiteiden voidaan katsoa luovan hankintasääntelyn asettamien rajojen puitteissa aitoa vuorovaikutusta hankintayksikön ja tarjoajien välille sekä lisäävän markkinoiden kuulemisesta saatavia hyötyjä.

6.1 Parhaat käytännöt markkinoiden kuulemiseksi

Tutkimuksen hypoteesina oli oletus siitä, että markkinoiden kuuleminen on hyödyllistä. Diplomityössä toteutetun kirjallisuus- ja case-tutkimuksen perusteella hypoteesi sai vahvistusta. Käsityksen tueksi tutkimuksessa ilmeni useita sellaisia asioita, mitkä tekevät markkinoiden kuulemisesta kaikille osapuolille hyödyllistä. Taulukossa 10 on esitetty parhaita käytäntöjä markkinoiden kuulemiseksi kategorioittain. Taulukossa esitetyt asiat ovat sellaisia, joihin tämän tutkimuksen perusteella hankintayksikön tulee kiinnittää suurimman mahdollisen lisäarvon kannalta eniten huomiota. Esitetyt konkreettiset toimenpiteet toimivat hankintayksikölle suuntaviivana onnistuneen julkisen hankkeen tai hankinnan valmisteluvaiheessa toteutettavan vuorovaikutuksen järjestämiseksi.

Taulukko 10. Parhaat käytännöt markkinoiden kuulemiseksi

Tarpeen arviointi	<p>Mikäli on tarve:</p> <ul style="list-style-type: none"> o kartoittaa potentiaalisia tarjoajia, o herättää kiinnostusta, o jakaa tai kerätä informaatiota, o arvioida omia valintoja tai vaihtoehtoja, o käydä kehityslähtöistä vuoropuhelua, o vastaanottaa tai antaa palautetta, <p>tulee markkinoita kuulla, ellei selkeää estettä tälle ole.</p>
Tavoitteet ja reunaehdot	<ul style="list-style-type: none"> • Asetetaan ennen markkinavuoropuhelun käynnistämistä selkeinä, realistisina ja kirjallisena. • Ohjaavat markkinoiden kuulemista edeltävää, sen aikaista ja sen jälkeistä toimintaa siten, että hankinta on hankintayksikön ohjattavissa, ei tarjoajien.
Tiedottaminen ja kutsut	<ul style="list-style-type: none"> • Systemaattisesti ennakotietoilmoituksena HILMAssa kaikista informaatio- ja vuoropuhelutilaisuuksista.

	<ul style="list-style-type: none"> • Kutsun otsikoinnin ja sisällön tulee vastata tilaajan tavoitteita. Mikäli kutsutaan markkinainfoon, järjestetään markkinainfo. Mikäli kutsutaan vuoropuheluun, on tarjoajaosapuolille annettava mahdollisuus vaikuttaa. • Vuorovaikutustilaisuuksista voidaan tiedottaa paikalle toivottavia yrityksiä myös erikseen.
Valmistelu	<ul style="list-style-type: none"> • Hankintayksikön resurssit huomioitava; tarvittaessa tilataan toimeksiantona. • Tilat oltava riittävän suuret • Sijainnin oltava tarkoituksenmukainen → tarvittaessa (informaatiotilaisuuden) videointi ja tulkkaukset. • Erillinen ennakkomateriaali tulee toimittaa tarjoajille aina ennen vuorovaikutustilaisuutta (markkinainfo, kahdenväliset vuoropuhelut). • Tarjoajaosapuolille annetaan riittävästi aikaa valmistautua tilaisuuteen.
Aikataulu	<ul style="list-style-type: none"> • Arvioitava hankekohtaisesti, mutta pidettävä riittävän väljänä. Kiireessä valmisteltu markkinavuoropuhelu ei säävuta potentiaaliaan.
Menetelmät ja vuorovaikutus	<ul style="list-style-type: none"> • Markkinainfo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Informoidaan suurista linjauksista ○ Ryhmytyöt ja rastitehtävät (vuorovaikutus) ○ Äänestykset rajattujen vaihtoehtojen pohjalta (vuorovaikutus) ○ Mahdollisuus puheenvuoroon ei ole riittävä vaikutusmahdollisuus, sillä kilpailuasetelma voi toimia tälle esteenä. • Sähköinen kysely: <ul style="list-style-type: none"> ○ Selvitetään tarjoajaosapuolten näkemyksiä suurista linjauksista ○ Parhaat vastaukset saadaan, kun vaihtoehdot on ennalta annettu tai muutoin rajattu • Kahdenvälinen markkinavuoropuhelu: <ul style="list-style-type: none"> ○ Toimitetaan aina ennakkomateriaali tapaamisiin ilmoittautuneille → Pyydetään esittämään kysymyksiä myös etukäteen. ○ Fokus on tarjoajaosapuolten asioissa. Kahdenkeskistä aikaa ei kannata käyttää tilaajaosapuolen asioista informointiin, sillä se tulee joka tapauksessa kertoa jokaiselle tarjoajalle tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun varmistamiseksi.
Muuta	<ul style="list-style-type: none"> • Tarjoajaosapuolet pyrkivät vaikuttamaan hankintayksikön päätöksiin, joten koko markkinoiden kuulemisen ajan on

	<p>pyrittävä haarukoimaan nämä vaikuttamisyritykset molempia osapuolia hyödyttävien kehitysideoiden joukosta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tarjouspyyntöasiakirjat voidaan jättää näyttille ennen kilpailutuksen käynnistämistä mikäli <ul style="list-style-type: none"> ○ asiakirjoja on paljon ja ne ovat pitkiä ○ aikataulu on siten kiireinen, että tarjousvaiheen kesto on tarve lyhentää ja ○ asiakirjat ovat olennaisilta osiltaan valmiita tai lähes valmiita. • Kilpailutuksen jälkeen järjestetään valitusriskin pienentämiseksi palautetilaisuus tarjoajille, jossa käydään läpi laatuarvioinnin perustelut. Etenkin siinä tapauksessa, että laatupisteet ovat ratkaisseet tarjouskilpailun lopputuloksen.
--	--

6.2 Jatkotutkimusehdotukset

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään myös tarjoajaosapuolten näkemyksiä ja mielipiteitä. Saadut vastaukset eivät kuitenkaan olleet kovin kattavia, eikä vastauksia saatu riittävästi, jotta niitä voitaisiin yleistää. Tästä syystä jatkotutkimusehdotuksena voisi olla tarjoajaosapuolten näkemysten laajamittaisempi selvittäminen, esimerkiksi kattavan haastattelututkimusten avulla. Olisi mielenkiintoista selvittää, millä tavalla tarjoajaosapuolet itse haluavat tilaajan ottavan heidän näkemyksensä huomioon tarjouspyynnössä ja millä perustein. Lisäksi olisi mielenkiintoista tietää, minkälaisin menetelmin tilaajan tulisi heitä kuulla.

Erittäin mielenkiintoisena tutkimuskohteena julkisten hankintojen kilpailutuksen osalta olisi tarjousten vertailuperusteiden kehitysmahdollisuudet. Vertailuperusteita on useita erilaisia, mutta niiden auki kirjoittamisessa olisi kehittämisen varaa, kuten myös tarjousten arvioinnissa näiden vertailuperusteiden pohjalta, sillä ne eivät aina ole täysin yksiselitteisiä.

Tähän tutkimukseen luonnollisena jatkumona voisi tutkia kilpailutusvaiheen vuoropuhelun tarvetta, sisältöä ja hankintalain mahdollistamia menetelmiä. Tällöin painottuisi erityisesti neuvottelumenettelyllä ja kilpailullisella neuvottelumenettelyllä kilpailutettavat hankinnat. Tutkimuksen perusteena voisi olla esimerkiksi tarve neuvottelumenettelyn ja kilpailullisen neuvottelumenettelyn työmäärän keventämisestä.

LÄHTEET

Aho, T. (2017) Innovaatiokumppanuus. Kehitystyö osana julkista hankintaa. Käsikirja. Tekes. Tekesin katsaus 339/2017. Helsinki 2017.

Bovaird, T. (2006). Developing new forms of partnership with the ‘market’ in the procurement of public services. *Public Administration*, Vol. 84 No. 1, s. 81–102.

Elinkeinoelämän keskusliitto (2019). Mitä yritysten tulee tietää hankintalaista?, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 9.9.2019) <https://ek.fi/mita-teemme/yrityslainsaadanto/hankintalaki/>

Eriksson, P. & Koistinen, K. (2005). Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 4:2005.

Essig, M. & Batran, A. (2005). Public–private partnership – Development of long-term relationships in public procurement in Germany. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 11 No. 5–6, s. 221–231.

Euroopan Unioni (2019). Julkisten tarjouskilpailujen säännöt, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 2.1.2020) https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/public-contracts/public-tendering-rules/index_fi.htm

Hankinnat (2016 a). Suunnittelu ja valmistelu, markkinakartoitus, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 21.11.2019) <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/suunnittelu-ja-valmistelu/markkinakartoitus>.

Hankinnat (2016 b). Menettelytekniikat, puitejärjestelyt, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 21.11.2019) <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/menettelytekniikat/puitejarjestelyt>.

Hankinnat (2016 c). EU-hankinta, tarjoajan osallistuminen hankinnan valmisteluun, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 21.11.2019) <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/suunnittelu-ja-valmistelu/tarjoajan-osallistuminen-hankinnan-valmisteluun>

Hankinnat (2016 d). Kansallinen hankinta, hankintamenettely, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 2.1.2020) <https://www.hankinnat.fi/kansallinen-hankinta/hankintamenettely>

Hankinnat (2016 e). Tarjousten valinta, kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 29.1.2020) <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/tarjousten-valinta/kokonaistaloudellisesti-edullisimman-tarjouksen-valinta>

HILMA (2018). Hankintailmoitusten tilastot 2018.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press.

Holma, A-M & Sammalmaa J. (2018). Julkisen hankintaprosessin alkuvaiheet – hankintatoimen ja toimittajien välinen vuorovaikutus. Vaasan yliopisto. Vaasan yliopiston tutkimuksia, 306.

Jääskeläinen, J. & Tukiainen, J. (2019) Anatomy of public procurement. VATT Working Papers, 118. Helsinki 2019.

KEINO (2018). Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen hankintaosaaminen. KEINO-osaamiskeskuksen 09/2018 suorittaman kyselyn tulosityhteenveto.

Kiiras, J. (2000) Toteutusmuodon valinta "Tehtävätarjotin ja toteutusmuotokorit". Rakentajain kalenteri 2001. Rakennustieto Oy. Helsinki.

Kontio et al. (2017). Julkiset hankinnat: Käsikirja. Helsinki. Edita.

Koskinen, L. (2018). Riskienhallinta ja tietämyksen tasot. Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja, s. 11–28. Tampere University Press ja tekijät. Tampere 2018.

Lahdenperä P. (2017). Yhteistoiminnalliset rakennushankeprosessit. Katsaus valittuihin ulkomaisiin toimintamalleihin ja yksilöityihin tehostamisperiaatteisiin. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy. VTT Technology 315.

Lahdenperä, P. (2019 a). Kehitysvaiheen sisältävä suunnittele ja toteuta -urakka. Periaatteet ja ensimmäiset kokeilut. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy. VTT Technology 362.

Lahdenperä P. (2019 b). Kehitysmenettelyyn perustuva kokonaisurakka. Periaatteet ja ensimmäiset kokeilut. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy. VTT Technology 361.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Finlex. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>

Liikennevirasto (2015). Lielähti–Kokemäki-allianssihanke. Arvoa rahalle -raportti. Helsinki 2015.

Liikennevirasto (2016). Äänekosken biotuotetehtaan liikenneyhteydet -ratahanke. Arvoa rahalle -raportti – Toteutusmuodon valinta ja hankinta. Helsinki 2016.

Logistiikan Maaailma (2020). Hankintojen kehittäminen julkissektorilla, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 5.2.2020) <http://www.logistiikanmaailma.fi/osto-ja-myynti/julkiset-hankinnat/hankintojen-kehittaminen-julkissektorilla/>

Mäkelä, E.-R. (2011). Tekninen dialogi - Ratkaisu moneen ongelmaan julkisissa hankinnoissa? Edilex 2011, Vol. 25.

RT 10-11223 (2016) Talonrakennushankkeen kulku. Toteutusmuodot. Rakennustietosäätiö, Helsinki.

Silfverberg, P. (2007). Ideasta projektiksi, projektinvetäjän käsikirja. Konsulttitoimisto Planpoint Oy.

Sjoerdsma, M. & van Weele, A.J. (2015). Managing supplier relationships in a new product development context. Journal of Purchasing and Supply Management, Elsevier, Vol. 21 No. 3, s. 192–203

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2012). Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen kilpailuttamisen toimivuus. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2012:1. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73613/URN%3ANBN%3Afi-fe201504227235.pdf?sequence=1>

Sweco PM Oy (2018). Toteutusmuodot. Käyttöoikeus rajoitettu.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2019). Julkiset hankinnat ovat säädeltyjä, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 9.9.2019) <https://tem.fi/julkiset-hankinnat>

VAHTI (2017). VM 22/2017 Ohje riskienhallintaan – LIITTEET 1 - 6. Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmä.

Valtioneuvosto (2019). Hankintalainsäädännön EU-kynnysarvot muuttuvat 1.1.2020 lukien, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 28.1.2020) https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/hankintalainsaadannon-eu-kynnysarvot-muuttuvat-1-1-2020-lukien

Vedenkannas, Matti (2008). Kumppanuus ja julkiset hankinnat. Lakimies 2/2008, s. 212–229.

Vesalainen, J. 2004. Katetta kumppanuudelle. Hyöty ja sen jakaminen asiakas-toimittaja-suhteessa, Teknologiainfo Teknova Oy.

Viirkorpi, Paavo (2004). Kumppanuusjohtamisen rakenteita ja käytäntöjä. Kumppanuusjohtamisen tarkastelua hyödyntäen Harava-projektin työverstaan tuloksia. Suomen Kuntaliitto ja Lastensuojelun Keskusliitto.

Väylävirasto (2019 a). Hankinnan ohjeistuspalvelu, markkinavuoropuhelu. Käyttöoikeus rajoitettu.

Väylävirasto (2019 b). Hankkeet, Vt 12 Lahden eteläinen kehätie, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 18.12.2019) <https://vayla.fi/vt12letke#.XfoW1fxS94E>

Väylävirasto (2020). Hankkeet, Äänekosken liikenneyhteydet, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 6.2.2020) <https://vayla.fi/aanekoski#.XjwJTyNS96U>

Yli-Villamo, H. & Petäjäniemi, P. (2013). Allianssimalli. Rakentajain kalenteri 2013. Rakennustietosäätiö RTS, Rakennustieto Oy ja Rakennusmestarit ja insinöörit AMK RKL ry, s. 57–66

LIITE A: CASE 1 - KYSYMYSLOMAKE MARKKINAINFOTILAISUUTEEN OSALLISTUNEILLE

E18 Turun kehätie, Kausela-Pukkila, STk

Informaatiotilaisuus 8.10.2019, klo 9:00 - 11:00

Asteikolla 1 - 5, missä määrin olet samaa mieltä väitteen kanssa.

(1 = Täysin eri mieltä, 5 = Täysin samaa mieltä)

Markkinoiden yleinen informaatiotilaisuus on hyödyllinen tapa jakaa informaatiota hankintayksiköltä markkinatoimijoille julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

Markkinoiden yleinen informaatiotilaisuus on hyödyllinen tapa käydä vuoropuhelua, jakaa kehitysideoita ja kehittää hanketta julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

E18 Turun kehätie, Kausela-Pukkila, STk -hankkeen informaatiotilaisuus 8.10.2019 oli hyödyllinen.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

Markkinavuoropuhelujen (informaatiotilaisuus, sähköinen kysely, kahdenväliset vuoropuhelut) edistäminen on tärkeä kehittämiskohde.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

Avoimet kysymykset; vastaa muutamalla lauseella.

1. Miksi näitte tarpeelliseksi osallistua tilaisuuteen? (Mitä hyötyä toivoitte saavanne osallistumisesta? Mitä tavoitteita teillä oli tilaisuudelle?)
2. Oliko informaatiotilaisuus valmisteltu riittävän hyvin? (Oliko sisältö tarkoituksenmukaista ja hyödyllistä? Oliko tilaisuuteen varattu riittävästi aikaa?)
3. Lisäsikö/vähensikö tilaisuuteen osallistuminen tarjoushalukkuutta?
4. Mitkä asiat onnistuivat parhaiten informaatiotilaisuudessa?
5. Mitä kehitettävää näitte:
 - a) Tilaisuuden sisällössä? (Antoiko hankintayksikkö riittävästi informaatiota? Oliko tämä informaatio tarpeellista? Jäikö jotain olennaista kertomatta?)
 - b) Tilaisuuden järjestelyissä? (Järjestettiinkö tilaisuus hankintamenettelyn kannalta sopivassa aikataulussa? Oliko tilaisuuden paikka ja sijainti hyvä? Oliko tilaisuuden kesto riittävä?)
 - c) Tilaisuuden vuorovaikutuksessa?
6. Markkinainfon on tarkoitus olla vuorovaikutteinen tilaisuus, jossa tarjoajat tai muut osallistujat esittävät kysymyksiä, kommentteja tai mielipiteitään tilaisuudessa esitettyyn aineistoon. Mikä näkemyksesi mukaan on syynä siihen, että keskustelu on usein vähäistä? Olisiko tarkoituksenmukaista pitää tilaisuus vain puhtaasti markkinatoimijoita informoivana eikä edes pyrkiä keskustelemaan tilaisuuteen, vaan kerätä markkinatoimijoiden kehitysideat hankintaan käyttäen sähköistä kyselyä tai kahdenvälisiä tapaamisia?

LIITE B: CASE 2 - KYSYMYSLOMAKE MARKKINAINFOTILAISUUTEEN OSALLISTUNEILLE

Hailuodon kiinteän yhteyden PPP-hankkeen markkinainfo

Informaatiotilaisuus 10.10.2019, klo 11:30 - 18:00

Asteikolla 1 - 5, missä määrin olet samaa mieltä väitteen kanssa.

(1 = Täysin eri mieltä, 5 = Täysin samaa mieltä)

Markkinoiden yleinen informaatiotilaisuus on hyödyllinen tapa jakaa informaatiota hankintayksiköltä markkinatoimijoille julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

Markkinoiden yleinen informaatiotilaisuus on hyödyllinen tapa käydä vuoropuhelua, jakaa kehitysideoita ja kehittää hanketta julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

Hailuodon kiinteän yhteyden PPP-hankkeen informaatiotilaisuus 10.10.2019 oli hyödyllinen.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

Markkinavuoropuhelujen (informaatiotilaisuus, sähköinen kysely, kahdenväliset vuoropuhelut) edistäminen on tärkeä kehittämiskohde.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

Avoimet kysymykset; vastaa muutamalla lauseella.

1. Miksi näitte tarpeelliseksi osallistua tilaisuuteen? (Mitä hyötyä toivoitte saavanne osallistumisesta? Mitä tavoitteita teillä oli tilaisuudelle?)
2. Lisäsikö/vähensikö tilaisuuteen osallistuminen tarjoushalukkuutta?
3. Mitkä asiat onnistuivat parhaiten informaatiotilaisuudessa?
4. Mitä kehitettävää näitte:
 - a) Tilaisuuden sisällössä? (Antoiko hankintayksikkö riittävästi informaatiota? Oliko tämä informaatio tarpeellista? Jäikö jotain olennaista kertomatta?)
 - b) Tilaisuuden järjestelyissä? (Järjestettiinkö tilaisuus hankintamenettelyn kannalta sopivassa aikataulussa? Oliko tilaisuuden paikka ja sijainti hyvä? Oliko tilaisuuden kesto riittävä?)
5. Markkinainfon on tarkoitus olla vuorovaikutteinen tilaisuus, jossa tarjoajat tai muut osallistujat esittävät kysymyksiä, kommentteja tai mielipiteitään tilaisuudessa esitettyyn aineistoon. Mikä näkemyksesi mukaan on syynä siihen, että keskustelu on usein vähäistä? Olisiko tarkoituksenmukaista pitää tilaisuus vain puhtaasti markkinatoimijoita informoivana eikä edes pyrkiä keskustelemaan tilaisuuteen, vaan kerätä markkinatoimijoiden kehitysideat hankintaan käyttäen sähköistä kyselyä tai kahdenvälisiä tapaamisia?

LIITE C: CASE 2 - KYSYMYSLOMAKE SÄHKÖISEEN KYSELYYN OSALLISTUNEILLE

Hailuodon kiinteän yhteyden PPP-hankkeen sähköinen kysely

Asteikolla 1 - 5, missä määrin olet samaa mieltä väitteen kanssa.

(1 = Täysin eri mieltä, 5 = Täysin samaa mieltä)

Sähköinen kysely on hyödyllinen tapa jakaa informaatiota hankintayksiköltä markkina-toimijoille julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

Sähköinen kysely on hyödyllinen tapa käydä vuoropuhelua, jakaa kehitysideoita ja kehittää hanketta julkisen hankinnan valmisteluvaiheessa.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

Tarjoajilla on todellinen mahdollisuus osallistua hankinnan kehittämiseen sähköisen kyselyn avulla.

1	2	3	4	5	En osaa sanoa

Avoimet kysymykset; vastaa muutamalla lauseella.

1. Miksi näitte tarpeelliseksi osallistua kyselyyn? (Mitä hyötyä toivoitte saavanne osallistumisesta?)
2. Oliko kyselyyn vastaamiseen annettu riittävästi aikaa?
3. Mitä hyvää kyselyssä oli? Mitä huonoa?

LIITE D: HAASTATTELUTUTKIMUSTEN AGENDA

Kategoria	Kysymys	Tarkentava kysymys
4.1 Tavoitteet	Oliko markkinoiden kuulemisen tavoitteena vain informoida markkinoita tulevasta?	- Mistä markkinoita oli tarkoitus informoida? - Miksi se nähtiin tarpeelliseksi?
	Oliko markkinoiden kuulemisen tavoitteena kehittää hanketta kokonaisuudessaan?	- Tarvittiinko markkinoilta tietoa hankkeen kohteen määrittämiseksi? - Tarvittiinko markkinoilta tietoa hankkeen toteutusmuodon määrittämiseksi?
	Oliko markkinoiden kuulemisen tavoitteena kehittää yksittäistä hankintaa?	- Oliko tarkoitus selvittää olemassa olevien toimijoiden ominaisuuksia tai tarjontaa? - Oliko tarkoitus selvittää markkinoiden tilaa soveltuvuusvaatimusten määrittämiseksi? - Oliko tarkoitus selvittää markkinoiden tilaa tarjousten vertailuperusteiden määrittämiseksi?
Kategoria	Kysymys	Tarkentava kysymys
4.2 Valmistelu	Mihin vaiheeseen tai vaiheisiin hankkeen tai hankinnan valmistelu-prosessia markkinoiden kuuleminen sijoittui?	- Mitä asioita oli lukittu jo ennen markkinoiden kuulemistä? - Miksi ajankohta valittiin näin?
	Miten markkinoiden kuuleminen oli valmisteltu?	- Keitä sen valmisteluun osallistui? Miksi? - Minkälainen oli valmisteluun vaadittu panos?
Kategoria	Kysymys	Tarkentava kysymys
4.3 Toteutus	Keitä eri osapuolia kuultiin?	- Miksi juuri heitä? - Oliko kuulemisprosessiin osallistuneet osapuolet samat eri menetelmiä käytettäessä?
	Mitä menetelmiä markkinoiden kuulemisessa hyödynnettiin?	- Toimittajaverkoston kartoitus - Infotilaisuus - Sähköinen kysely - Kahdenväliset markkinavuoropuhelut - Tarjouspyyntöasiakirjojen kommentointi - Muu vuorovaikutus?

	Missä markkinoita kuultiin?	<ul style="list-style-type: none"> - Oliko sijainnilla merkitystä osallistujiin? - Oliko osallistujamäärää rajoitettu?
Kategoria	Kysymys	Tarkentava kysymys
4.4 Lopputulos	Sujuiko markkinoiden kuulemisen eri vaiheet suunnitellusti?	<ul style="list-style-type: none"> - Saavutettiin markkinoiden kuulemiselle asetetut tavoitteet? Jäikö jotain olennaista saavuttamatta? Miksi?
	Miten prosessin sujuvuus nähtiin eri osapuolten näkökulmasta?	<ul style="list-style-type: none"> - Oliko tavoitteet asetettu selkeästi? - Oliko markkinoiden kuuleminen valmisteltu riittävän hyvin? - Millainen oli tilaisuuksien yleinen ilmapiiiri? Saavutettiin aitoa ja tuloksellista vuorovaikutusta vai jäikö hyödyt yksipuolisiksi?
	Mitä konkreettista hyötyä hankintayksikkö sai markkinoiden kuulemisesta?	<ul style="list-style-type: none"> - Hankinnan kohde ja sisältö - Markkinoiden kyky tarjota - Hankkeen/hankinnan aikataulu - Soveltuvuusvaatimukset - Tarjousten vertailuperusteet
Kategoria	Kysymys	Tarkentava kysymys
4.5 Parhaat käytännöt ja kehityskohteet	Mitkä olivat parhaat käytännöt, joita voitaisiin viedä hyödynnettäväksi muihinkin hankkeisiin?	<ul style="list-style-type: none"> - Mitkä asiat onnistuivat parhaiten markkinoiden kuulemisessa? - Mitkä asiat tuottivat konkreettisimman hyödyn hankkeen kannalta?
	Mitä kehitettävää hankintayksikkö näki:	<ul style="list-style-type: none"> - Tavoitteiden asettamisessa? - Markkinoiden kuulemisen valmistelussa? - Markkinoiden kuulemisen eri vaiheiden/menetelmien toteutuksessa? - Osapuolten välisessä vuorovaikutuksessa?